

A
TÖRVÉNYHOZÓ HATALOM



IRTA:

Dr. BALOGH ARTHUR

A POLITIKA MAGÁNTANÁRA A BUDAPESTI TUDOMÁNY EGYETEMEN,
AZ ÁLLAMTUDOMÁNYI ÁLLAMVIZSGÁLATI BIZOTTSÁG TAGJA.



BUDAPEST, 1899
POLITZER ZSIGMOND KIADÁSA
IV., KECSKEMÉTI-UTCZA 4.

Concha Győző

egyetemi tanár úrnak

mély tisztelete jeléül ajánlja

a szerző.

I. RÉSZ.

A törvényhozó hatalom szervezete.

1. §. A törvényhozó hatalom.

A törvényhozó hatalom a szuverénnek ama funkciója, mely a szuverén akaratelhatározást létrehozza.

Az akaratelhatározási mozzanat minden öntudatosan akaró és cselekvő képességgel bíró lény vagyis személyiség életfolyamatának leglényegesebb mozzanata. Így az egyes személyiség-nél, ki önmagára nézve szabad elhatározással, elhatározásainak indokait csakis önmagából meritve, tehát szuverén hatalommal szabályokat állít fel cselekvésének. Így az állami személyiség-nél, mely először kiképzí, kijelenti legfőbb akaratát s azután végrehajtja.

Miután ilyformán az állam életére ezen szuverén akarat-kijelentés, annak megállapítása, hogy mit és hogyan akar az állam megvalósítani, főfontosságu, ennélfogva a törvényhozó hatalom méltán tartatik az államhatalmak közt a legfontosabbnak. Az államtudomány egyértelműen meg is egyezik abban, hogy a törvényhozó hatalom az állami hatalmak közt sorában a legfelsőbb helyet foglalja el, lévén a kútfeje minden más hatalomnak, azoknak gyakorlására nézve szabályokat állítván fel. Áll az nemesak a republikánus alkotmányu államokra, melyekben a szerintök felvett törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom ugyanegy forrásból, a nép akaratából ered, azonban a végrehajtó és bírói hatalomnak szükségképen csak alárendelt funkciója van a törvényhozással szemben. De áll a szabad monarchiákra is, miután a többi államhatalmak funkcióját, egymáshoz való viszonyát a törvényhozás állapítja meg.

A törvényhozó hatalom a szuverénakarat elhatározás funkcióját végzi, de nem minden szuverén akaratelhatározását. Másrészt nemesak akaratelhatározási funkciót végez úgy, hogy a „*törvényhozó hatalom*” elnevezés egyrészt tág, másrészt szűknek mondható.

Törvény ugyanis általában a szuverén államakarat kifejezése, de vannak a szuverén akaratnak olyan kifejezései, megnyilat-

kozásai is, melyek nem törvények, mint a háboru viselés és békekötés, az államfő megválasztása, a ministerek feletti ítélkezés. Továbbá ámbár a törvény jellegű szuverén akaratkijelentések, keletkezésük rendes módja szerint a törvényhozó hatalomtól erednek, mégis vannak esetek, midőn a végrehajtó hatalom hoz törvényt, ő átvevén ideiglenesen a törvényhozás funkcióját, az u. n. ideiglenes törvények (másképp törvénytöltő vagy helytelen elnevezéssel szükségbeli rendeletek által; helytelen ez elnevezés, mert mint *Stein* helyesen és találóan megjegyezte, minden rendeletre bizonyos szükség indítja a végrehajtó hatalmat). Előáll ez akkor, midőn valamely életviszonyra nézve szuverén akaratkijelentés, törvény nincsen és ennek daczára cselekedni, eljárni kell, mert a késedelemben, mely előállana a törvény megalkotásával, a szuverén határozatának bevárással, veszély rejlik az államra nézve. Ez esetben a végrehajtó hatalom — mert az állam, ámbár hatalmai elválnak funkcióikban és organumaikban, mégsem mechanizmus, mint valami gép, hanem organikus természetű, tehát egyik szerve a másiknak rendes funkcióját rendkívüli esetben átveheti — ideiglenes törvényt hoz, mely ideiglenesnek neveztetik azért, mivel a végrehajtó hatalom intézkedése a törvényhozásnak bejelentendő és az a törvényhozás előtt tulajdonképen mint törvényjavaslat szerepel, annak tartalmát a törvényhozó test elfogadja, vagy módosítja. De a törvényhozó hatalom funkcióját maga az államfő is egyedül átveheti, egymaga látván el azt, a minek különben a törvényhozó testtel, a parlamenttel csak részese. Ez előáll akkor, midőn a törvényhozó test együtt nincsen és bizonyos halaszthatatlan ügyre nézve mégis törvényileg intézkedni kell. Ezen esetben a fejedelem, rendszerint az ősszminisztérium felelőssége mellett, valamennyi miniszter aláírásával, rendeletet ad ki, mely tulajdonképen törvény, a melyet azonban az egybeülendő törvényhozó testnek szintén haladéktalanul be kell mutatni, hogy azt utólag jóváhagyja.

Jellegzetes példája ennek az 1867. évi december 21-iki osztrák alap-törvénynek 14. szakasza, melynek rendelkezése szerint: „ha olyan intézkedéseknek, melyekre nézve alkotmányszerűleg a birodalmi tanács hozzájárulása szükséges, sürgős szüksége olyan időben áll elő, midőn a birodalmi tanács nincs együtt: akkor az uralkodó az ősszminisztérium felelőssége mellett, valamennyi miniszter ellenjegyzésével császári rendeletet adhat ki.

Nem minden szuverein akaratkijelentés indul ki tehát a törvényhozó hatalomtól. Másrészt pedig a törvényhozó hatalom

nemcsak szuverén akaratkijelentésekkel, illetve törvényhozással foglalkozik.

Igy a budget-megállapítás lényegileg igazgatási tevékenység, a miniszterek (és esetleg más fő állami dignitáriusok) elleni vádemelés és ezek feletti ítélkezés, a képviselő választások törvényességének kérdésébeni döntés, az összeférhetlenségi esetek eldöntése, a tekintélye ellen vétők megbüntetése bírói jellegű funkció, saját tagjai feletti fegyelem gyakorlása pedig lényegileg rendészeti funkció.

Vannak továbbá egyes ténykedések, melyek lényegileg közigazgatási cselekmények, de mégis a törvényhozás befolyása alá utaltatnak azért, mert az akarat szervének az állami szervek sorában elfoglalt nagy fontosságánál fogva tudomást kell vennie a többi szervek eljárásáról is, amennyiben ez az állami élet lényeges oldalát érinti. Ilyenek az állami szerződések kötése, állami kölcsönök felvétele, a külügyek intézése.

A parlamentáris kormányzatu (vagyis a végrehajtó hatalmat a parlamenti többség véleménye szerint, az általa helyeselt irányban gyakoroltató) államban a törvényhozó hatalom szervének különös befolyása van a végrehajtó hatalom gyakorlására is, mert annak vezetése feletti bírálat hozzá tartozik. De minden alkotmányos államban befolyása van a végrehajtó hatalomra annál fogva, mert annak hatásköre törvény által állapítatik meg s a szükséges költségek rendelkezésre bocsátása hozzá tartozik, már pedig a végrehajtó hatalom eljárása költség, anyagi eszközök rendelkezésre állását feltételezi. Törvényhozó hatalomról szólunk mégis, mert az állam szuverén akaratának kifejezése, a törvények hozása e hatalomhoz tartozik s működési körének fő részét ez, a törvények hozása képezi.

Az állam a társadalmi különszerűségekkel szemben az egyetemesnek lévén megvalósítója, szuverén akaratelhatározásának: a törvényhozásnak is az egyetemes érdeket, a közjót kell megvalósítania.

A társadalomban az egyéni, a külön érdekek hatnak, ezek mozgatói, az állam se tudja a külön egyéni érdekeket teljesen megsemmisíteni, de céljánál, egyetemességénél fogva mérsékli úgy, hogy azok az államban, mint az egyetemes jót legfőbb uralkodó hatalommal megvalósító közületben, szelidítve nyilatkoznak. De minden állam tulajdonképen osztályuralom, abban az értelemben, hogy az egyetemes jót előzolja ugyan elérteni, nem valamely külön rendi érdeket, de ezen egyetemes jót az

államban uralomra jutó elemek, osztály felfogása szerint. E szerint vesz a törvényhozó hatalom is más és mási rányt, majd az egyik, majd a másik, vezető szerepet vivő társadalmi osztály érdekei nyomulván előtérbe.

Az államnak s így törvényhozó hatalmának feladata azonban éppen mert egyetemes irányu, az egyetemes jót akarja megvalósítani, hogy a különböző érdekeket lehetőleg kiegyeztesse, hogy annak eredményekép az összjó álljon elő.

A törvényhozó hatalom már kifejtett fontosságából az állami szuverén akaratmozzanatok sorában, az állami élet lelki folyamatának rendjéből következik, hogy a törvényhozó hatalom, a törvényhozó szerv felelősségre nem vonható. Nem pedig azért, mert nincs bíró, ki felette ítéljen, mert a szuverén akaratkifejlődés leglényegesebb mozzanatának létrehozója, annak legmagasabb szférájában mozog.

Az állami szuverénítás, legfelsőbbség éppen az állami akaratelhatározásnak, a törvényhozásnak elvileg és általában teljes, korlátlan szabadságában jelenkezik legfeltűnőbbben. Az állam midőn törvényt szab, midőn akaratát kijelenti, semmi más által nincs megkötve, csak saját szándéka által. „Az államnak jogi határokat csak saját akarata szabhat.“ (Jellinek: Gesetz und Verordnung 198.) A mi azonban nem jelenti azt, hogy az állam ne tüsszön bizonyos korlátokat magának szuverén akarata kimondásánál, hogy eleve el ne fogadjon bizonyos korlátozó alapelveket, hogy pl. az egyéni tulajdont szentnek tekintí, hogy a vallásos meggyőződés szabadságát nem sértendi stb.

Ebből azonban nem következik, hogy semmi mód se lenne arra nézve, hogy az egyetemes jóval esetleges ellentétes irányban működő törvényhozó szerv ezen törekvésében megakadályoztassék. Sőt erre kettős irányban van biztosíték. Egyfelől a fejedelem parlamentfeloszlatási jogában. A fejedelem éppen azért egyesíti magában az állami élet minden döntő mozzanatát, azért oly egybefoglaló az ő állása az állam egész élete felett, hogy a feladata magaslatán nem álló választott törvényhozó szervet feloszlassa s ekként módot nyújtson egy olyanak megalakítására, mely képes feladatának megfelelni. Másfelől biztosíték van abban, hogy a törvényhozó hatalom szerve (az alsóház) határozott időre választatik, a törvényhozói tiszt egyes kiváló egyénekre időhöz kötötten ruháztatik.

Az államtudományi írók kivétel nélkül elsőnek, legfontosabbnak ismerik el a szuverén hatalomnak a törvényhozásban nyilatkozó irányát. **Aristoteles**

(*Politika* VI. (IV.) könyv, 11. fejj.) első államhatalomnak ismeri el a béke és háboru felett határozó, szerződéseket kötő és felbontó, törvényeket készítő közgyűléseket. A középkor iróinál a szuverénítás, majd az egyházi és világi uralom vitájával kapcsolatban érintetik. **Locke** szerint (*Two treatises of government*, X.) a törvényhozó hatalomnak van legfőbb, legkorlátlanabb joga annál fogva, hogy az állapítja meg a cselekvés szabályait; ez alaphól kiindulva keresi aztán a törvényhozó hatalom határait. „A törvényhozó hatalom a legfőbb — mondja — mert a ki másnak törvényeket szabhat, természetszerűleg fensőbbnek kell lennie annál.” **Hobbes** (*De Cive* VI. XIV. fejj.) abban látja a törvényhozó hatalom fölényét, hogy ez határozza meg, mi a jogos és jogtala. **Montesquieu** (*L'Esprit des Lois* XI. könyv 6. fejj.) a szabadságot csak úgy látja megvalósulhatónak az államban, ha a törvényhozó hatalom a végrehajtótól és bírótól elválasztatik. **Rousseau** (*Contrat social* III. könyv, XI. fejj.) az állam egész életét e hatalomba helyezi, azt az állam szívének mondván, a végrehajtó hatalmat az észszel hasonlítván össze, mely mozgásba hozza annak egyes részeit. De az ész — mondja — paralysisbe eshet s az egyén mégis tovább él. Az egyén hülye maradhat és él, de ha a szív működése megszűnt, halva van. **Kant** (*Rechtslehre*, 45. §) az államhatalmokat egy gyakorlati logikai következtetés tagjaihoz hasonlítja, a törvényhozó hatalomban a főtételt, az akarat törvényét látja, s a szabad államot csak ott látta meglevőnek, a hol a törvényhozó hatalom a végrehajtó hatalomtól el van választva.

A törvényhozás politikájával foglalkozik **Montesquieu** nagy műve a törvények szelleméről (*De l'esprit des lois*), melynek nyomán az államtudományi kutatók egész sorozata folytatta e kérdés tárgyalását. Így **Filangieri** (*La scienza della legislazione*), **Comte** (*Traité de législation*), **Mably** (*De la législation ou de principe des lois*) stb.

2. §. A törvényhozó szerv.

A törvényhozó szerv alakulására az a mérvadó, mily viszony áll fenn az állam egésze és akarati szerve közt.

Ha az állam abszolút, ha a társadalmi elemek önjogu közreműködésének kizárásával egyetlen személy, az autokrata akarata mérvadó az államban, akkor a törvényhozó szerv a fejedelem mellett csak tanácskozó, informáló szerepre szorítkozhat.

Ily szervezet valósíthatja ugyan szintén az egyetemes jót, de természetesen a nemzettagoknak a köz hatalmában való részese-dése nélkül, épen azért ily esetben nincs is biztosíték arra, hogy valóban az összjó fog megvalósíttatni, maga a parlamentileg szervezett nemzet által ilyennek ismertetvén fel. Midőn az államot teljesen egy osztály uralma tölti be, a törvényhozó szerv ezen osztály meghatalmazottjainak lesz kifolyása, eredménye (így

az arisztokráciában). Ugy, hogy az állam törvényhozó hatalma az egyetemes jót csak akkor fogja igazán valósítani, ha szervezete az egész társadalomból indul ki, midőn nem a nemzetben meglevő különböző érdekeknek mechanikus összetétele, hanem abban a nemzet egésze a maga egyformaságában, egyenmőségében jelenkezik, midőn a törvényhozó szerv tagjai függetlenül azoktól, kiknek törvényhozói funkciójukat köszönik, az egyetemes jónak kötelesek szolgálni.

Csak ily módon van biztosíték arra, hogy a törvényhozában, tehát mások akaraturalmának korlátozásában, az önkény nem foglal helyet és olyan törvények fognak hozatni, melyek az összeség érdekét valóban előmozdítják, miután ugyanis azok az állampolgárok többsége által helyeseknek találtattak.

Az állampolgároknak a törvényhozó hatalomban való részesedése által az államhatalom korábbi rideg, egyoldalú uralmából az államatagoknak önmaguk feletti uralmává lesz, az állam által megvalósítandó emberi eszménynek az állampolgárok közreműködésével való meghatározása biztosittatik. Az állampolgárok e valóságos önkormányzatát azoknak a magukhozta törvények végrehajtásában való részvétele tetőzi be.

A törvényhozó szerv megalakulását szorosabban vizsgálva, — miután az autokratikus, önkényű uralmakat figyelmen kívül hagyjuk — annak általában két főalakulatát különböztethetjük meg a szerint, a mint a törvényhozást: 1. vagy az önjogu államatagok összesége gyakorolja vagyis a törvényhozásnak *közvetlen népuralmi* alakját — vagy pedig 2. a nép nem a maga összeségében közvetlenül, hanem képviselők által gyakorolja, vagyis annak *képviseleti* alakját, mely rendi vagy modern képviselet.

Ezen egyes alakulatok általában megfelelnek a világtörténeti fejlődés menetének, amennyiben a törvényhozás közvetlen népuralmi alakját leginkább (nem kizárólag, mert e rendszer maradványaival ma is találkozunk) az ó-kor állítja elénk, a rendi képviseletet a középkor (bár ennek maradványaival szintén találkozunk napjainkban is), a modern képviselet ellenben már egészen az ujkor intézménye.

A törvényhozó hatalom állása, jogköre, nyomatéka a többi államhatalmak mellett mérvadó az állam egész jellemére, a szerint, a mint a törvényhozó testület, a parlament az állami szuverén akaratsnak a fejedelemmel együtt, egyenlő jogu kimunkálója, létrehozója (a mint ezt főleg az u. n. parlamentáris

monarchiában látjuk); vagy pedig a törvényhozó hatalomnak (mint egyáltalán minden államhatalomnak) kutfejeül maga a fejedelem tekintetik és a parlament, törvényhozó testület csak közreműködésre van utalva, vagyis működése lényegileg a fejedelemével nem egyenjogu, csak járulékos természetű (a mint ezt a német államelmélet és a német positiv államjogok egyáltalán vallják). Ez azonban már az államhatalmak egymáshoz való viszonyának kérdése.

3. §. A törvényhozás közvetlen alakja.

A törvényhozás közvetlen alakjánál az állami szuverén akarat létrejöttét az aktív állampolgárok összesége közvetlen közreműködésének köszöni. Általában ugyan a nem szabadok, a nők és gyermekek is állampolgárok, de ezeket rendszerint még a legszélsőbb népuralmak is kizárták a szuverén akaratra való befolyásból.

A törvényhozás közvetlen alakjának ismét két megjelenési módját lehet megkülönböztetni a szerint ugyanis, a mint a törvényhozás egyedüli szerve az aktív állampolgárok összeségének gyűlekezete, melyet tiszta néptörvényhozási alaknak nevezhetünk, vagy pedig a nép közvetlen törvényhozása csak esetleg, bizonyos alkotmánytörvényileg meghatározott esetekben gyakorolja a törvényhozás jogát, de egyébiránt és rendszeren az a képviselő, vagyis alkotmányilag szervezett törvényhozó test által gyakoroltatik, mely alakot, miután a képviselő és a néptörvényhozás vegyítéséből áll, vegyes néptörvényhozási alaknak nevezhetünk.

Az aktív állampolgárok gyűlekezete, mint a törvényhozás egyedüli szerve szerepel az athenei ekléziában, a római comitia centuriata és tributában, a concilium plebisben, a germán demokráciában és az ős magyar nemzetgyűlésben. Ujabb alkotmánytörténeti alakjai a svájci, amerikai és a francia.

a) Svájci alak.

A nép közvetlen törvényhozásának tiszta alakja a svájci *Landsgemeinde*, mely a kantonbeli aktív, szavazóképes állampolgárok összeségét foglalja magában a Landammann vezetése, elnöklése mellett s mely közvetlen törvényhozó szerv nemcsak

törvényhozással, hanem végrehajtó hatalmi ténykedéssel, hivatalnokok választásával is foglalkozik, (régbben bíráskodással is, és pedig úgy civil- mint büntető bíráskodással) közvetlen szavazással határozván az aktív állampolgárok összesége az eléje terjesztett javaslatok felett. A gyülekezetek nagyobb időközökbeni összejövele miatt (évenként rendszeren csak egyszer, tavasszal) csak igen kis kantonok élhettek vele még a svájci köztársaságban is s ma már csak néhány kanton (Uri, Unterwalden nid, Unterwalden ob dem Wald, Glarus és Appenzel Inner Rhoden) tartotta fenn. A törvényjavaslatokat csak előkészíti az e célra választott tanács (Rath), de a szuverén nép határoz azok elfogadása felett.

A nép közvetlen törvényhozásának második svájci alakja a *referendum*.

A referendum szó etymológiailag elemezve két akaratnak, elhatározásnak, két hatalomnak egymáshoz való viszonyára utal, melyek egyike a másikhoz folyamodik kiegészítés végett, vagy azért, hogy valamit véghezvihessen, vagy hogy valamely intézkedésnek jóváhagyását kieszközölje. Így használtatik ez a diplomáciában, midőn a küldött kormánytól új utasításokat kér abban az esetben, midőn valami új esemény, az események előre nem látott fordulata, alakulata folytán valamely ügy kilépett abból a keretből, mi mellett előbb utasítás adatott számára. A küldött, megbízott kifejtván a helyzetet újabb változott alakulatában, előadván azt, referálván, kéri további eljárásának irányelveit. Vagy ha eredeti megbízatásán túl terjeszkedett, szintén referál kormányának, mely rá nézve felsőbb hatalom, akarat; ténykedése ily esetben csak ideiglenes jellegű, nem végérvényes, hanem felsőbb fórum részéről jóváhagyást igényel. Mindkét esetben megbizással, a hatalom átruházásával s az átruházott hatalom elégtelenségével állunk szemben, ezen átruházott hatalomnak egy felsőbb eredeti hatalom alá rendelésével, mely felsőbb hatalomtól a megbízás származik.

És valóban ez a referendum intézménye. Mert valóságos jóváhagyása vagy elvetése, megsemmisítése az a nép egyeteme, az aktív állampolgárok összesége által a képviselőt határozatainak. E képviselőt hatalma csak származtatott, az eredeti hatalom a népnél van, mely akcióba lép, mihelyt úgy találja, hogy a képviselőt átruházott hatalmának helyes gyakorlása iránt kétség merül fel, kétség az iránt, vajjon nem olyat jelentett-e

ki az állam szuverén akaratának, melyet az eredeti szuverén: a nép egyeteme el nem fogadhat.

Ily esetben tehát a képviselőlet által elfogadott törvények lényegileg nem is törvények, mert a nép azokat még megdöntheti, hanem csak törvényjavaslatok. A referendum intézményének fejlődése megerősíti annak ily felfogását. Kifejlődött ugyanis az intézmény egyes svájci kantonokban már a 16. század folyamán keletkezett ama gyakorlatból, hogy a törvényhozó küldöttek hazatérvén kerületeikbe, élőszóval előadták a szövetségi gyűlésben előterjesztett törvényjavaslatokat (megjegyzendő, hogy a referendum korábban csakis szövetségi ügyekben foglalt helyet, de nem az egyes kantonok belügyeiben) és csak ha az egyes kerületekben a polgárok többsége a javaslat mellett nyilatkozott, csak akkor válhatott abból törvény a szövetségi gyűlés következő ülészakájában.

Igy vették *ad referendum* a korábbi német birodalmi gyűlésen is a császár és birodalmi rendek küldöttei a határozatokat.

A referendum különböző alakzatai szerint: 1. *obligativ referendum* (a kantonok belügyeiben), midőn minden, a képviselőlet által már elfogadott törvényjavaslatnak népszavazás alá kell vettetnie, 2. *fakultatív referendum*, mely csak esetleg foglal helyet és pedig a) szövetségi ügyekben, ha az államtagek vagy kantonok nagyobb száma (3000 aktív svájci polgár vagy 8 kanton) követeli a népszavazást, b) kantonális belügyekben és itt kiindulhat a népszavazás követelése részint az állampolgárok bizonyos, kantononként változólag megállapított (1000—6000) számától, részint a törvényhozó szervtől, a képviselőleti jellegű kantoni tanácstól, melynek többsége szintén elhatározhatja, hogy az általa már elfogadott törvények népszavazás alá bocsáttassanak.

A közvetlen néptörvényhozás további alakja a *vető*, mely a népnek megadja a jogot, hogy a képviselőlet ellen elfogadott törvények ellen óvást teheszen, azokat kifogásolhassa, mihielyt bizonyos számú aktív állampolgár egyesülve annak alkalmazását kívánja, mely esetben a törvény nem lép érvénybe.

Végül mint utolsó alakot meg kell különböztetnünk a nép törvénykezdeményezési, *iniciativa-jogát*, mely abban áll, hogy bizonyos számú szavazó polgár egyesülvén, akár egy új törvényhozását bizonyos tárgyra nézve, akár egy meglevő törvény (és pedig ugy az alkotmánytörvénynek, mint más törvénynek)

módosítását követelheti és amennyiben ez népszavazással elhatározatik, ez a képviseletnek kötelező meghagyás a törvényhozási munkálatok folyamatba vételére.

Tehát ez lényegesen különbözik a kérvényezési jogtól, melynek útján a képviseleti államokban is legtágabb értelemben maguk az állampolgárok is részt vesznek a törvénykezdeményezésben, kifejezván a parlamenthez intézett kérvényekben (vármegyéink felirataikban, melyek e részben a kérvényekkel egyébként teljesen egy szempont alá esnek) kívánalmaikat valamely törvény megalkotása, vagy egy meglevő törvény módosítása iránt. Különbözik pedig ezen kérvényezési jogtól abban, hogy ily kérvények, feliratok a parlamentet képviseleti államban nem kötik és a nép köréből kiinduló ily törvénykezdeményezésnek fogantatja csak akkor van, ha azt a kormány magáévá teszi.

b) Francia alak.

A referendum-rendszer az 1793-iki (junius 24.) francia alkotmány is ismerte. E szerint a törvényhozó test csak törvényjavaslatokat készít, melyek megküldetnek az összes községeknek s ha a megyék nagyobb részében az u. n. ösgyűlések egy tized-része felszólal a javaslatok ellen, a törvényhozó test összehívja az ösgyűléseket, melyek szavazatukkal döntenek a törvényhozó testület által készített javaslatok felett.

Az 1795-iki alkotmány pedig szintén az állampolgárok összeségét teszi határozóvá az alkotmánymódosítás felett. Ugyanis ha a törvényhozó testület egyik eleme, a Conseil des anciens az alkotmány megváltoztatását indítványozza s ezen indítvány kilencz év alatt három évenként ismételve a képviselőház, Conseil des Cinq-Cents által helyeseltetik, az erre egybehívandó alkotmánymódosító gyűlés határozatai a cantononként alakuló ösgyűlések (essembleés primaires) elé terjesztendők, melyek szavazással döntenek a javasolt alkotmánymódosítás elfogadása felett.

Az utólagos népszavazás a *plebiscitum* alakjában, a mint ez a francziák mult század végi és jelen századi történetében előfordul, különbözik a referendumtól. A plebiscitumhoz mindig caesaristikus hajlamú fejedelmek folyomdtak, midőn a nép által kívánták helybenhagyatni saját, belsőleg erőszakos alkotmányváltoztatásaikat. Ily helybenhagyások csak külsőleg hasonlítanak a referendumhoz s attól abban is különböznek, hogy a kezdeményezés nem alulról, hanem felülről történik. A plebiscitárius monarchia jellegzője az, hogy (fontos alkotmánymódosításoknál) nem elégséges a törvényhozás megkérdezése, hanem a nép maga hivatik fel nyilatkozatra.

c) Amerikai alak.

A közvetlen néptörvényhozást ismerik az *amerikaiak*, kiknél az egyes államokban nem ugyan a közönséges törvények, hanem az alkotmánytörvények a nép közvetlen döntésének vannak alávetve. Ennek van helye azon törvények felett, melyek a szuverénitás főirányainak, főszerveinek működését, határait és egymáshoz való viszonyát megállapítják.

Az amerikai felfogás szerint ugyanis az alkotmány megállapításának joga, az alkotmányozó hatalom, magánál a népnél van, a képviselő hatalma csak az alkotmány által megvont korlátokon belül mozoghat, csak származtatott. Az alkotmány-módosítással foglalkozó parlamentbe küldendő képviselők némileg utasításos küldöttek, mert az, hogy a törvényhozás az alkotmány megváltoztatását fogja tárgyalni, három hóval a választások előtt közhirrre teendő, természetes tehát, hogy oly képviselőjelölt, a ki e részben nem ért egyet a választó polgárokkal, nem fog megválasztatni. Amennyiben az alkotmány-módosítás a kamara legközelebbi ülésszakán elfogadtatik, ez még a választó polgárok közvetlen szavazata alá bocsáttatik.

Ámbár ezek szerint az amerikaiaknál a közvetlen néptörvényhozásnak csak az alkotmány, az állami élet alapeszméinek módosítására nézve foglal helyet és általában (a közönséges törvényekre nézve) se a referendumot, se a népkedzdeményezést nem ismerik, e korlátozást az által kerülék meg, hogy az alkotmányba annak tulajdonképeni rendelkezésein kívül más szuverén elhatározásokat is belefoglalnak, melyek így szintén a nép közvetlen törvényhozásának vettetnek alá.

Az amerikai felfogás is tehát a polgárok összeségét teszi legfőbb törvényhozóvá és pedig az alkotmány létesítése vagy annak változtatása kérdéseiben. Innen a szuverénitásnak nyugvóra és működőre felosztása az amerikai felfogás nyomán. A nyugvó szuverénitás alatt értik az alkotmányt, működő alatt az államhatalmakat, melyet ők kormánynak neveznek. Az amerikai felfogás tehát különbséget tesz az alkotmánykészítés közt, melyet a nép gyakorol s a törvénykészítés közt, melyet képviselői gyakorolnak.

4. §. A törvényhozás közvetlen alakjának méltatása.

Akár egyedüli szerve a nép összesége a törvényhozásnak, akár pedig a nép közvetlen törvényhozása csak feltételesen lépjen akcióba, mint az amerikai államokban alkotmánymódosítások esetén, vagy Svájc legtöbb kantonjában t. i. a törvényhozó test komplementumaképen, mindakét alaknak közös jellemvonása az, hogy a szuverénítás az aktív állampolgárok összességének tulajdoníttatik, mely a valódi, eredeti, míg a képviselőté csak származtatott.

A demokratikus köztársasági alkotmányok világosan utalnak erre.

„A szuverénítás a nép egyetemében van s az alkotmány által meghatározott módon gyakoroltatik” — mondja Bern alkotmánya (1846. júl. 31.)

„A szuverénítás a népben rejlik. Minden politikai hatalom és minden közfunkció csak legfelsőbb hatalmának átruházása.” — így szól Genf alkotmánya (1847. május 24.)

A svájci szövetségi alkotmány is (1874. május 29. 71. cikk) csak „a nép — jogainak fentartása mellett” — rendeli a szövetség legfőbb hatalmát a szövetségi gyűlés által gyakoroltatni.

A törvényhozó hatalomnak törvényhozó testületek hiányában az aktív állampolgárok összesége által való gyakorlása a demokrácia alap gondolatának: az egyenlőségnek és nyilvánosságnak felel meg, de egyuttal a tiszta demokráciáknak minden hátrányát magában hordja. A törvényhozás ezen formája mellett az állampolgároknak az államban való érvényesülése másként, mint azok közvetlen szavazata által a törvények felett nem képzelgetik, a közjónak elérése, megvalósítása másként lehetőknek nem tartatik. A közvetlen demokrácia nem tür közvetítőket a szuverén akarat kimunkálására, ily közvetítők által szuverén hatalmának már korlátozását véli fennforogni.

De az ily gyülekezetek, már a nagy tömegnél fogva sem alkalmasak a higgadt, megfontolt tanácskozásra, az ellenvélemények, ellenokok tárgyilagos megbirálására, a legnagyobb mértékben ki vannak pedig téve annak, hogy körükben demagógikus működés hódít tért, a mi a hozandó határozatok értékére lesz káros hatása. S mert a nagy tömeg természetesen nehezebb mozgású, másfelől azonban könnyen enged tetszetős, de önmagukban, benső értékükben selejtes tartalmu jelszavaknak, téves véleményirányoknak, ennél fogva cselekvése, törvényhozói működése azon két véglet közt mozog, hogy vagy nagyon

lassu, nehézkes lesz, vagy épen elhamarkodott. A következetlenség is vele jár az ily közvetlen néptörvényhozással.

A svájci és francia államnak különösen alapgondolata a népszuverénítás, és pedig a Rousseau-féle értelemben, midőn ugyanis a szuverén hatalom a népnél, az állampolgárok összességénél van s ennél fogva választott képviselői tulajdonképen nem képviselői annak, csak törvényjavaslatok készítésére hivatott, erre felhatalmazott megbizottai, kik azonban végérvényesen mit sem végezhetnek. Nem, mert a szuverén akarat végső kijelentése a népet illeti, mely azt gyülekezeteiben közvetlenül gyakorolja.

A referendum, igaz, az államatagokat az állami élet leglényegesebb nyilatkozásánál szólítja közreműködésre, az annak iránya feletti közvetlen határozást minden egyes állampolgárnak lehetővé teszi, a hozott határozatokérti felelősségben mindnyáját részelteti.

De csak ott állhat meg, hol az állampolgároknak az állami élet szükségai iránti érzéke magas fokra fejlődött, hol csakugyan fel lehet tenni, hogy a nép közvetlen akaratnyilatkozata esetleg megjavítja az államszervezet valamely lényeges hiányát, ennek hátrányos következményeit, a hol nincs az államfőnek törvényszentesítési joga, vagy nincsen felsőház, szóval kevésbé vannak meg az egyetemes jó mennél tökéletesebb alakbani megvalósításának biztosítékai. De itt is csak esetleg várható tőle ezen megjavító hatás, nem szükségképen. A hol azonban az akár örökös, akár választott államfőnek van törvényszentesítési joga s van két kamara, ott valóban elmondható, hogy a referendum nem egyéb, mint az alkotmány szerinti államhatalmak tekintélyének s a képviseletnek teljes aláásása. Mert mihelyt a köz hatalmát úgy fogjuk fel, hogy az csak az egyesek hatalmából rakatik össze, csak annak összetétele, megszűnik a képviselet.

A fő, elvi kifogás a referendum ellen az, hogy megtagadja az állam külön létét az egyének összességétől, mert e rendszer az egyének közös létét, közös javát tartja szem előtt, annak megvalósítója. Már pedig az állami jó nem egy az egyének többségének javával, mert az államnak, mint egy nemzet különösségét kifejező hatalmi szervezetnek, feladata egy bizonyos ember-eszmény mennél tökéletesebb megvalósítását létesíteni, ama felfogás szerint, melyet az állam koronként változóan, adott időben elfogad, ennek tartalma tehát különböző lesz az

egyes egyének nagyobb részének javától. Lehet ugyanis, hogy az egyének tulnyomó része érdekének, vagy akár az egyének valamennyije érdekének megfelel bizonyos rendszabály és az még se lesz valóban egyetemes jó. Az államban élő egyének tulnyomó részének megfelelően pl. az, hogy valamely vallásfelekezetet vagy osztály elnyomassék és az törvény alakjában megvalósíttatik. De ez még se lesz egyetemes jó, ilyen csak az, mely megfelel az ember lényegének, ezért az egyetemes jó felette áll az egyének érdekeinek, attól egészen eltérő is lehet.

Ezen felül a referendum az államélet irányának megszását egyenesen a nagy tömeg felelőtlen akarataáramlatainak szolgáltatja ki, kizárja a szuverén akarat kellő előkészítését, megfontolását. Tért enged a népben a fanatizáló áramlatoknak, erőszakos, az állam legelemibb érdekeivel ellenkező irányzatoknak. Ily tanulságokat szolgáltat legalább annak svájci alakja.

1894-ben ötvenkétezer socialista a munkára való jog törvénybeiktatását akarta referendum útján keresztül vinni, viszont a himlőoltás kötelező behozatalát, az elemi oktatás hatályosabb rendezését, az alkoholizmus elleni rendszabályokat, a bíróságok függetlenségét növelni hivatott intézkedéseket, a szövetségi hivatalnokok nyugdíjban részesítését a nép egyaránt visszatúsította.

De el kell ismernünk másrészt, hogy voltak esetek, midőn a nép józan ítélete útját állta nem egy, a törvényhozás által elhamarkodott, a közjóval ellentétes határozat törvényre emelkedésének.

A képviseleti rendszerrel semmikép se egyeztethető meg a nép közvetlen uralma a törvényhozásban. A modern képviselet elve az, hogy az államakarat kiképzésére a népegyetemben szétosztórtan levő, összefüggéstelen akaratirányok helyébe a felvilágosult öntudat s akarat helyezésére az erre legalkalmasabbak válogattassanak ki. A referendum ezzel ellentétben nem ismer semmi észszerű csoportosítást s a tömeget helyezi a választottak helyébe.

A népszuverénítás a tisztán számszerű többségbe helyezi a szuverénitást, a képviseleti rendszer az arra képesek többségében keresi azt. De visszás dolog, hogy a képesebbek határozzanak előbb s ezt megdöntse a nyers tömeg ítélete; letagadása a képviselet minden jelentőségének s ebben az

erkölcsi felelősségi tartalomnak. A referendum végül mint a királyi hatalom mérséklő befolyásának s ereje növelésének eszköze se fogadható el. E királyi referendumnak előnyéül hozták fel, hogy a modern képviseleti rendszer hiányosságait megkorrigálva, kiválólag alkalmas arra, hogy a király a nép akarata felől közvetlenül tájékozódhasson abban az esetben, ha oka van feltenni, hogy a kamarák kifejezett akarata nem egyezik meg a nemzet tulysulyban levő nézet- és akaratirányzaival. Ez azonban a király önálló részesedésének a törvényalkotásban megtagadása, melynélfogva ő egyedül személyes belátása szerint ítéli meg a javasolt rendszabály helyességét és célszerűségét s ha ez ítéletében irányadóul vehet valamit, ez csak a parlamenti többség kifejezett akarata lehet. A mellett, hogy ez intézmény ilyformán a király szabadságát megkötné, teljesen bizonytalan lenne, mikor használja azt tulajdonképen az uralkodó. Esetleg külbefolyásoknak (kérvényezések, sajtó; utczai tüntetések stb.) engedve határozná arra magát. És hogy a királyságnak azon igen jelentős attribútuma, mely szerint ő a pártok felett állva, azok vitáiba semmikép nem elegyedve az állam személyi egységének kifejezője, ez által megszűnnék, természetes. Nem helyettesitheti ez intézmény a parlament felosztatását sem. Mert ha ellentét van a parlament és a kabinet között s az csak mulólagos, nem szükség a felosztatáshoz folyamodni, az ellentétek ki fognak egyenlítettetni, kölcsönös engedmények által, maguktól is. Ha pedig az ellentét erős, valamely lényeges pontra vonatkozik és feltehető, hogy a választott törvényhozó szerv a nép akaratirányzával nem egyezik meg, ez esetben csak felosztatásnak lehet helye. Nem is említve azt, hogy e rendszer a népet folytonos izgalmaknak tenné ki. A referendum tehát, mint a fejedelmi hatalom csorbitója, ez alakjában se pártolható.

A néptörvényhozásnak amerikai alakja, mely különbséget tesz az alkotmánykészítés és a közönséges törvénykészítés közt, az állami élet vezérelveinek megállapítása és az ezen alapelvek alapján végzendő állami cselekvés, munkásság közt, a szuverénitásnak egy sajátságos, helytelen felfogásán alapul. Ők a szuverénitást csak az alkotmánykészítésben látják, melyet a nép gyakorol, másnemű törvények alkotása náluk nem szuverén ténykedés. De ez el nem fogadható, mert az alkotmány megállapítása és egyes (közönséges) törvények hozása lényegileg egyaránt a szuverén akaratnak nyilatkozatai, kifolyásai;

belső természetükre nem, csak a bennök nyilatkozó szuverén akaratelhatározás fontosságára nézve különböznek.

A törvényhozásnak közvetlen népuralmi alakjával már **Aristoteles** foglalkozik, midőn azt vizsgálja, kit kell illetni az államban a szuverénitásnak. (*Politikája* III. könyve 6.—8. fejezetében) Nem illetheti a kitünő polgárokat — mondja — mert ez megalázó azokra, kik a közfunkcióktól ily módon távol tartatnak és veszedelmes magára az államra, mert ezek az elégedetlenek mihamarább ellenségek lesznek. Ha a tehetséges emberek követelik maguknak a szuverénitást, az erényeire legkiválóbb ember ugyanígy kívánhatja egyedül a maga részére. — Ugyanez az ellenvetés áll azokkal szemben, a kik az államban a legvagyonosabbaknak akarják azt adni, mert ha van egy állampolgár, a ki egymaga gazdagabb, mint a többiek együttvéve, akkor annak az egynek kellene birni a szuverénitást. De nem lehet egy felsőbbembernek se adni a szuverén hatalom birtokát, mert nagy hiba lenne a törvény szuverénitása helyett egyetlen ember szuverénitását állapítani meg, ki mindég ki van téve az emberi lelket zavaró szenvedélyeknek. Tehát csak egy mód marad: a szuverénitást a tömegnek, a sokaságnak adni, mert a többség felette áll az egyes embernek és ha azt egységében tekintjük, egyetlen lénnyhez hasonló, mely számtalan értelemből, megfontolásból állván elő képesebb, mint bármely képes egyén elszigetelten állva és végül a sokaság megrontása nehezebb, mint az egyes polgároké.

A nép közvetlen törvényhozásának leglelkesebb szószólója az újabb korban **Rousseau**, (*Contrat social*, III. könyv, 15. fej.) ki szerint a törvényhozás a szuverén népet, az összes államatagokat közvetlenül illeti meg. Szerinte a képviselet csak a hazaszeretet elhidegülése s a nép közvetlen törvényhozása megvalósításának technikai nehézségei folytán keletkezett a nagyobb államokban. Különösen az alkotmánytörvények alkotását egyedül a nép összeségének tulajdonítja; e tanítása befolyással volt az amerikaiak e részbeni felfogására. Felfogásának kiinduló pontja az, hogy az akaratot nem lehet átruházni, nem lehet képviselni. A szuverén elhatározás szerinte az egyes állampolgárok összeségét illeti meg, azért nem lehet elidegeníteni, mert ha nem az összes állampolgárok hozzájárulásával keletkezik, akkor már nem általános akarat, a mi a szuverénitásnak lényege. A szuverénitás az általános akaratban áll, már pedig az akarat nem képviselhető, mert az vagy az én akaratom, vagy más akarata, középút nincsen. Képviselők alkalmazása tehát egy a szuverén hatalomnak a nép részéről való elidegenítésével, a meghatalmazás által a meghatalmazó elidegenítván akaratát. Ezért a képviselők szerinte a népnek egyszerű megbízottjai, a kik véglegesen mit sem határozhatnak.

E tanokat a francia forradalmi iskola teljes mérvben magáévá tette és követői hasonlóan szükségszerűnek, természetesen látják a nép közvetlen törvényhozó hatalmát. Így **Royer Collard** (*Discours et écrits*, III.), **De Barante** (*Questions constitutionnelles*), **Clermont-Tonnerre** (*Analyse de la constitution de 1791.*) — **Robespierre** a Rousseau-féle eszméből kiindulva védi a Conventionban a nép közvetlen törvényhozását, tagadja a törvényhozó testület tulajdonképeni képviseleti jellegét. Majd újabban **Considérant** (*Gouvernement directe du peuple*) és **Rittinghausen** (*La législation directe par le peuple*) száll síkra a közvetlen néptörvényhozás mellett, utóbbi javasolván, hogy a népet körülbelül 1000 polgárt magában foglaló szezciókra, osztályokra kell fel-

osztani és minden osztály, önválasztotta elnökének vezetése mellett megvitatja, majd szavazással eldönti, hogy bizonyos tárgyra nézve mily törvény alkotandó; az egyes osztályok szavazatának eredménye a községi előljárósággal, a kerület ilykép nyert szavazatainak eredménye a kerületi főnökkel, majd az egyes nagyobb közigazgatási kerületek szavazatainak eredménye végső sorban a minisztériummal közöltetik és ily módon megállapítatik az egész országra nézve, hogy bizonyos tárgyra nézve milyen törvény hozását határozta el az állampolgárok összesége. Miután ez adatok a minisztériumba beérkeztek, egy e célra rendelt bizottság megállapítaná a törvény szövegét a nyert szavazateredmények alapján. De bármily egyszerűnek lássék is e terv, kivihetetlen, mert egy bármily egyszerű törvény is több rendelkezést foglal magában; lehetetlen volna tehát azon sok kombinációból, mely az osztályok sokaságának eltérő szavazata folytán előáll, a törvénynek világos szövegét megállapítani.

Ugyancsak a nép közvetlen törvényhozásának megvalósítását követelték a szocialisták, nevezetesen 1875. évi gothai kongresszusuk.

A referendum intézménye számos pártolóra talált az újabb időben is. (Az ide vágó irodalom főbb művei: *Blumer*: Staats u. Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratie, *Laveleye*: Le gouvernement dans la démocratie, *Burkli*: Direkte Gesetzgebung durch das Volk, *Cherbuliez*: De la démocratie en Suisse, *F. Ottival Adams*: The Swiss Confederation, *Deploige*: Le referendum en Suisse, *Droz*: Le démocratie et son avenir, *Hauleville*: Le referendum royal stb. Megvalósítását az államéletben (a királyi referendum alakjában) újabban az 1893. évi belga alkotmányrevízió során emlegették.

5. §. A törvényhozás képviseleti alakja.

A képviselet lényege abban áll, hogy egyes kiváló egyénekből (főrészben és legáltalánosabban választás útján, bár nem ez a lényeges) olyan szervek képeztetnek, kik a szuverén akaratelhatározást függetlenül törvényhozói működésük jogalapjától hozzák létre, az egyetemes állami jót tartva szem előtt, nem pedig egyes részérdekeket.

A modern képviselet hivatva van tehát kifejezésre juttatni az államilag egyetemes jót, a külön, osztály-érdekekkel szemben az általános, az állami érdeket. A képviselet ezen egyetemes jellegére utalnak a pozitív államjogok majdnem mindegyikének ama határozmányai is, melyek kimondják, hogy az egyes képviselő nemcsak a kerületet, mely a parlamentbe küldé, nem választóit, hanem a nemzet egyetemét, az összérdeket képviseli.

A képviselet az összérdek, az egyetemes jó valószínűsítésére való hivatást jelentvén általában, legtágabb értelemben nemcsak a törvényhozó testület, hanem az államfő és a kormány is értetnek képviselet alatt.

Ezt, az államfőre nézve, világosan kifejezi a francia 1791-iki alkotmány, midőn azt mondja: „Az alkotmány képviselői; a képviselőket a törvényhozó test és a király képezi.”

A modern képviselő az államnak szerve és nem valamely részleges, külön érdeké, vagy ezen érdeket megtestesítő csoportjéé.

Az országos képviselőtestület nem a nemzet akaratát képviseli. Azon elméletben, mely szerint a képviselő-testület az állampolgárok összességének akaratát képviseli, az állampolgárok összessége és a parlament két, egymástól teljesen különálló erő gyanánt tekintetnek. De már Rosseau megmondta, hogy az akaratot nem lehet képviselni. Sem jogi, sem politikai értelemben nem lehet ezt levezetni. Az, hogy a parlament a választó polgárok akaratát képviseli, abból az időből származik, midőn az állami jogok és a magánjogok közti különbségek még nem voltak élesen különvállva s az államjogi intézményeket magánjogi fogalmak mezébe öltöztették. A képviselő nem helyettesítője, se megbízottja vagy meghatalmazottja a választó polgároknak. Mert ha az volna, a választó polgárok visszahivatnák a tetszésüknek meg nem felelő magatartást tanúsító képviselőt. Ha a képviselőnek a választó polgárok akaratát kellene a parlamentben képviselni, szükségképen, mint a nép egyszerű megbízottjának, alkalmazkodni kellene ezen akarat irányaihoz s az ettől eltérőknek le kellene tenniök képviselői tisztóket.

De a képviselő a népakaratot se képviseli. A népnek, mint olyannak, mint a térileg egymás mellett élő, bensőleg kapcsolatos egyedek összességének, nincsen akarata. A nép akár demokratiában, akár monarchiában, egyáltalán csak az egyéni akaratok összességét képviseli. Már pedig a millió akarat összegezéséből se lesz egységes összakarát. Ezért nem lehet a népképviselőt, mint a millió egyedek képviselőt tekinteni és abból megszerkeszteni. Azért sem lehet a népnek akarata, mert az nem tekinthető az állam mellett létező valaminek. Csak a népélet magasabb, organikus, egyetemes felfogása alapján lehet a népképviselő eszméjének lényegét levezetni. A nép élő összlet. Nemcsak az élők összessége, hanem ethikai — politikai értelemben „az idők folytán átalakuló és magához mégis mindig hasonló lét, mely a jelent és multat összekapcsolja és a jelenből a jövőt kifejleszti.” (Schulze) Az alkotmány ama szerve, mely ezen nép-ethosznak kifejezést ad, a parlament. De a parlament nem az egymás mellett élő egyedeket, hanem az összletet képviseli.

A választás sem arra való, hogy az egyéni akaratoknak érvény szereztessék általa.

A képviselet nem a választók akaratát képviseli, hanem az a szuverén állami akarat létrehozásának, kimunkálásának szervezete. Ez akaratkifejlődés színhelye a parlament, mely mint a nép politikai egységének s egyenlőségének kinyomata, az államilag egyetemes jót, a társadalmi külön érdekekkel szemben az általánost, az államérdeket van hivatva kifejezésre juttatni. Mint ilyen nem a nagy területen szétszórt, tehát egy helyre össze nem gyűjthető állampolgároknak akaratát érvényesítő kisegítő alakulat vagy eszközként jelentkezik, hanem az emberi eszme és egyforma rendeltetés megvalósítása a legmagasabb rendű élő szervezetben: az állami létben. Az egyforma rendeltetés a jogegyenlőség elvében, az emberi eszme pedig a társadalom önjogu közreműködésében és a szuverén hatalmat gyakorló testületben egyfelől a szabad akaratelhatározásban, másfelől ez elhatározásnál az összlet, az állam egyetemes java tekinteteinek uralmában érvényesül.

Az egyetemes jó mindig az egyéni, vagy osztályfelfogáson, érdeken túl az állam *salus publicá*-ja, mely a nép általános akaratával végső elemzésben összeesik, miután a nép is ezt akarja, ha tartalmát tekintve esetleg tévedésben volna is. E részben elmondhatjuk, hogy a képviselő feladata igen hasonló a képzőművészével, mert „egyik sem azt adja vissza, a mit az egyeseknél talál, hanem azt, a mi felé azon egyesek törnek, bár nem érik is el. Ez által idealizál egyik is, másik is, amaz a kültermészetet és tárgyait, ez a népet és annak fölfogását. Azt kell, bár idealizálva, megvalósítania, nem hasonolván meg vele, de nem is köttetvén hozzá.” (Kerkápoly.)

A képviselet köznapi felfogásából folyik a képviseletet csupán a választásból kifolyónak tekinteni. Ha rendszerint a választás képezi is annak alapját, a képviseleti jelleg nem pusztán a választott parlamenti tagokhoz van kötve, hanem azon elemek is, melyek az alkotmány rendelkezéséből nem választás útján jutnak a parlamentbe, szintén képviseleti jellegűek.

Sőt ily értelemben nemcsak az alsóháznak nem választásból folyó elemei, hanem a felsőház is képviselet, a mint ezt a pozitív államjogok többje elismeri. Ha a köznapi felfogás szerint csak a nép választott képviselőit magában foglaló alsó- (képviseelő-) ház képviselet, úgy a választott felsőházakat (senatusokat) e czimen is mindenesetre képviseletnek kell tartanunk

(így Franciaországban és még inkább Belgiumban, a hol ugyanazon választó-testület választja az alsóház és a senatus tagjait).

Ha mindennek daczára az ily, választási alapon képezett felsőházak se neveztetnek rendszerint a köznyelven képviselőtieknek és csak az alsóház tekintetik képviselőnek, ez abban találja magyarázatát, hogy a törvényalkotás súlypontját ezen kamarába helyezik s rendszerint inkább simul a népben megértelt nézet- és akaratirányokhoz, azoknak közvetlenebb kifejezője, vagyis — köznyelven szólva — azt inkább képviseli, mint a felsőház, még az esetben is, ha ugyancsak választás útján alakittatik.

Mindent összefoglalva, az akaratátruházási elvre azt kell felelni, hogy a parlament az egyesek felett álló, szuverén állami akarat kiképzésének szerve, már pedig a szuverén akarat nem az egyesek akaratának összetétele, hanem attól különálló, önálló erő.

De a parlament a nemzetnek, az államban szervezkedett népnek se képviselője, hanem azon szerve, mely által az államakarat kiképzésénél az egész társadalom szabad közreműködése igénybevétezik és ez által eleje vétetik annak, hogy az egyetemes jó ürügye alatt egyes külön érdekek emelkedjenek érvényre. Ha a parlament a nemzetet képviselné, azon kívül álló valaminek kellene lennie, mert a képviselő mindig szorosán elkülönül a képviselttől, azon kívül áll. A modern népképviselő ellenben maga is a nemzet tagja és ez leghatályosabb biztosítéka annak, hogy a képviselőt célja megvalósíttatik, vagyis az egyes állampolgárok érzületét, kívánságait az ország mindenkor közjával összhangba fogja hozni.

A képviselőt így fogva fel, összeegyeztethetlen azzal az utasítások rendszere. Nem azért nincs helye utasításnak a modern képviselővel szemben, mert az nem a kerületet, nem választóit, hanem az egész nemzetet képviseli. Ez csak közjogi ruhába öltöztetése a képviselőt magánjogi fogalmának. Nincs helye az utasításnak azért, mert a parlamentnek, mint az egységes, szuverén állami akarat kiképzési organumának határozata a nemzetszemély akarat, mely nem az egyedei akaratának merő összetétele. Az ellenkező az állam személyiségének megtagadása. Az államszemélyiség szuverén akarat, ha a választókból indul is ki, csak a parlamentben ölt határozott alakot. A képviselőre választói a parlament tartama alatt nem

folyhatnak be másként, mint a közvélemény kifejezései útján (sajtó). Ha a képviselőt utasítani lehetne, a képviselőség nem lenne politikai tisztség, hanem egyszerűen a magánjogi prokurátorok sorába tartozna, melynek viselője utasítás ellenére nem járhat el. Az olyan képviselő, aki a választó polgárok utasítása szerint, tehát igen sok esetben saját meggyőződése ellenére lenne kénytelen szavazni, automatává válnék. Az utasításos képviselő mellett az állam nem lenne egyéb, mint apró szuverén közületek (a választókerületek) szövetsége, nem lenne állam valódi értelemben.

Az utasításos rendszer, bár újabban mint szélső demokratikus irányzat követeltetik (Bucher, Rittinghausen) a rendi arisztokratikus szervezet fejleménye. Így keletkeznek az utasítások a választott képviselőkkel szemben, az imperatív mandatum, a francia cahier-k, a lengyel tartományi követek.

A képviselő és választói közt fennálló viszonynak ma is téves felfogásra vezet a képviselői „megbízás“, a „mandátum“ kifejezés. Ez nem megbízási viszony. A megbízott eljárásának szoros irányelveit a megbízó adja meg. (Forma mandati servanda est.) A megbízást vissza lehet vonni, a megbízó tetszése szerint. De a képviselőt nem lehet kényszeríteni arra, hogy tisztét letegye. A képviselőt nem lehet visszahívni, még ha az egész választókerület választóinak összesége kívánja is azt (u. n. bizalmatlansági szavazat, határozat útján). Nem lehet azért, mert a képviselő nem az egyes választókerület, hanem az egész állam szerve, ki az egész állam érdekét, javát — és ebben végső sorban a választók érdekeit saját felfogásuk ellen is — van hivatva szolgálni, de mindennek felett azért nem, mert az állami akarat nem az egyesek akaratának merő summája, összetétele.

Más kérdés, hogy ámbár a képviselő választóitól független nem kívánatos-e mégis, hogy velök összhangban működjék? Ez főleg kívánatos akkor, midőn az állami élet igen lényeges kérdéseiről (alkotmánymódosítások) van szó. Másrészt a képviselőt erkölcsileg kötelezik a megválasztása előtt esetleg választóinak adott ígéretei. A képviselő viszonyában választóihoz tehát jogi és erkölcsi elemek vegyülnek; az első uralma abban áll, hogy választóitól jogilag független és része a szuverén akaratelhatározásban szavazatának minőségére való tekintet nélkül feltétlenül érvényesül; az erkölcsi elem uralma pedig abban nyilvánul, hogy nemcsak az állami jó követelményeit,

de ezek határain belül választóinak adott ígéreteit, azok kívánalmait is tekintetbe venni tartozik.

A képviselet az állami összérdek megvalósítását, a közhatalomnak egyetemes szempontból való szervezését, az összjónak egyetemes szempontból való felfogását, minden államtagra való egyformaságát s nemcsak a társadalom egyes osztályai javával való azonosítását foglalja magában; nem alakulhatott tehát meg mindaddig, míg az összjónak ily felfogása szözzelkaröltve az állampolgároknak az összjó szempontjából egyenlő értékessége, becsé el nem ismertetett.

Guizot is (*Histoire du gouvernement représentatif*) abban látja a képviselet lényegét, hogy az egyetemességből indul ki, a társadalom minden osztályát az összjó egyformaságában egyesíti s így törekszik az eszmény felé, mert „az olyan sokaság, mely nem egység, csak zavar; de az olyan egység meg, mely nem származik a sokaságból, zsarnokság.” A képviseletnek ezéja mindkettőt elkerülni.

Az államban elérendő jó mindenkre egyformaságának felfogása az egyetemes emberi rendeltetés eszméjével kapcsolatban csak a keresztény eszmék behatása folytán alakult meg. A keresztény egyház a lelkiismereti szabadságot s ennek folytán a világi, külső dolgokban is a szabad önrendelkező lét szükségességét, minden egyes ember egyforma rendeltetését hirdetvén, lett a képviseleti rendszernek előkészítője. Maga az egyenlő emberi rendeltetés, egyforma önrendelkezés első nagy írásos hirdetője, az amerikai „polgári- és emberjogok kinyilatkoztatása” a mult század végén a keresztény vallásos eszmék kifolyása a fenti értelemben. L. **Jellinek**: *Die Erklärung der Menschen — und Bürgerrechte*. A francia forradalmi „Deklaráció” 6. pontja mondja: „A törvény az általános akarat kifejezése. Minden polgárnak joga van személyesen vagy képviselők által közreműködni annak alakításában”.

A fejlődés egyik szakát jelzi a rendi képviselet, mint a társadalomban uralkodó osztálytynak az illető osztálytól függő eszköze az állami akaratki-képződésben.

A rendi képviselet alkotmánytörténeti kifejlésében ugyanis nem egyéb, mint a királyi hatalmat saját rendi érdekeikben korlátozó, a királyi hatalommal egyezkedő (innen a rendi törvények „pactum” elnevezése.) azt megszorítani törekvő uralkodó társadalmi osztályok részvétele a törvényhozó hatalomban. **Guizot** helyesen jegyzi meg, hogy a középkori törvények két versengő hatalom közti kiegyezés eredményei, melyek közül az egyik ígéretet tesz, a másik jogokat ismer el. A nemesség a királyi hatalommal folytatott hosszas küzdelmének eredménye a rendi képviselet és az volt kifejlődésének és fenállásának későbbi szakában is. Eredetére jellegzőn mutat német elnevezése (*Landstände*); ezen intézmény csakugyan a földbirtokhoz tapad. A rendek, nevezetesen a nemesi rend, földbirtokuk, az államterület egy részének magánjogi tulajdona révén foglalnak helyet a törvényhozásban. Az adó, az adózási rendszernek ama fejletlenebb korában főleg a földbirtokon nyugszik; természetes, hogy erre nézve a rendeket kellett meghallgatni, beleegyezésüket kikérni. Innen, hogy korábbi időkben rendszerint csakis új adószükségek esetén hivatnak egybe.

A rendi képviselet összes jellegző sajátosságai (a kiküldöttek utasításához kötöttsége és jelentéstételi kötelezettségük, visszahívhatásuk, a rendi szétválasztás szerinti szavazás, a rendek szavazata számának a szerint való igazodása, hogy hány összemélyiségnek tekintetik a rend — az 1848 előtti magyar megyék az egyházi rend és a városok küldötteivel szemben — a rendi képviselet fenti alaptulajdonságának folyamánai.

A képviselőknek utasításához kötöttségét magában az angol alkotmány korábbi szakáiban is látjuk, de valószínű, hogy az utasítások már a 14. és 15. században is hiányzanak, a 16. századtól pedig végkép eltűnnek. A képviselet eszméjének teljességét állítja elének az angol közfelfogás már a tizenhatodik század legelején. Ugyanis a képviseleti rendszer alapeszméjét, hogy t. i. azok, a kik a törvényhozó testben helyet foglalnak, ottan nem egyéni, sem osztályérdekeket kell, hogy szolgáljanak, hanem az egyetemes állami érdeket; hogy ők ezen egyetemes, állami érdek, jó képviselői, az erre irányuló szuverén akarat kimunkálásának állami szervei, s e szempontból nemcsak az alsóház elemei, hanem a felsőház is képviseletnek tekintendő, Angliára, a képviselet klasszikus hazájára nézve már a 17. század elején kimondta **Coke**, azt állítván, hogy ámbár a lordok nem választottnak a parlamentbe, ottani szolgálatuk az egész ország érdekében van rendelve; a képviselő az országot szolgálja, nem köthető meg tehát annak egy kis része, a választókerület utasítása által.

Az 1869. február 13-iki *Bill of rights* szerint a Westminsterben egybegyülekezett lordok és alsóházi tagok „törvényesen, teljesen és szabadon a nép minden osztályát képviselik.” Ezen *Bill of rights* a modern szabadságjogoknak ma is kútforrása, a modern képviseletnek valóságos kútfeje, mert kimondja, hogy a királyi hatalom a törvényhozás tekintetében a parlament nélkül nem gyakorolható, e nélkül adók ki nem vethetők, a nemzeti védelem szervezete a parlament nélkül meg nem állapítható, a parlamenti tagok választásának szabadnak kell lenni, a parlamenti tagok szólásszabadsága biztosítandó és megállapítja a parlament üléseinek gyakoriságát.

Igy mondja **Blackstone** is a múlt század közepén, hogy t. i. az alsóház minden tagja az egész országot szolgálja, nemcsak választóinak, hanem az egész államnak javára kell működnie. Ennélfogva nincs köteve választóinak véleményéhez sem. De legtalálébban kifejezte a képviselet lényegét **Burke** 1774-iki híres beszédében, midőn az utasítások megengedhetlenségét kimutatva, azt mondta, hogy a parlament a nemzet tanácskozó testülete, melynek csak egy érdeke van, az egésznek érdeke, melyben se helyi érzélok, se helyi előítéletek nem uralkodhatnak, hanem csak az összeség közös belátásától elismert általános jó.

Montesquieu hiánya, hogy nem belső okokból fejtí ki a képviselet szükségét, csak külsőkből. Azt mondja ugyanis, hogy miután egy szabad államban minden egyes önrendelkező képességű államtagnak önmaga által kell kormányoztatni, úgy kellene lenni, hogy a nép testületileg, tehát az államtagnak egyeteme, bírja a törvényhozó hatalmat; de miután ez lehetetlen a nagy államokban és sok visszássággal járna a kisebbekben, kell, hogy a nép képviselői által végezze azt, a mit nem tehet maga. (*Esprit des lois*, XI. k.) A képviselők utasítástól való mentességének szükségét is csak azzal tudja kimagyarázni, hogy az utasítások által való megkötöttség a határoza-

Rousseau végkép nem engedi meg a képviseletet. A szuverénitást nem lehet képviselni ugyanazon okból, melyből nem lehet elidegeníteni; mert az lényegileg az általános akaratban áll, már pedig az általános akarat, mint egyáltalán minden akarat, nem képviselhető. Az akarat ugyanaz marad, vagy más akarattá lesz, középút nincsen. A nép küldöttei tehát nem képviselői ennek és nem is lehetnek azok, csupán megbízottai, s mitsem határozhatnak el végérvényesen. Minden oly törvény, melyet a nép nem hagyott jóvá személyesen, semmis; az nem is törvény. Az angol nép szabadnak gondolja magát, pedig erősen csalódik, mert csak a parlamenti tagok választásának ideje alatt szabad; mihelyest pedig ezek meg vannak választva, rabszolga, semmi más. (*Contrat social*, i. h.)

Kant (*Werke VII.*) a képviseletben találja a szabad állam lényegét s úgy tartja, az ó-kori ugynevezett köztársaságoknak azért kellett zsarnoki uralomba merülniök, mert nem ismerték a képviseletet.

Nem szabad azonban felednünk, hogy már **Aquinoi Tamás** (*Summa theologiae 1.2*) szerint a törvényhozó hatalom vagy az egész tömeget, vagy azt ki a tömeget képviseli, illeti (vel totius multitudinis, vel alicuius gerentis vicem) s állítja, hogy jó kormányforma mellett mindenkinek részesülni kell a közhatalomban (Ut omnes aliquam partem habeant in principatu). A Rousseau-féle népfelség elméletének nyomait pedig már **Marsilio** da Padovánál a tizenhatodik század elején megtaláljuk (*Opus insigne cui titulum fecit autor defensorem pacis*), ki tanítja, hogy törvényhozó a nép, vagy azok, kiket az államtagek összesége választ; valamely szabály helyesége ugyanis kétségtelenebb, ha a polgárok összesége közreműködésének köszöni létét, mert csak a polgárok összesége alkalmas annak megítélésére, vajjon egy törvény a közérdeknek felel-e meg, vagy csak néhány ember érdekének. Ha csak néhányan hoznak törvényt, zsarnokaivá lesznek a többieknek, már pedig az állam szabad emberek társasága; de a maguk alkotta törvényeknek szivesebben is engedelmeskednek a polgárok.

A modern képviselet eszméje az európai szárazföldi alkotmányokban tulajdonképen a *francia forradalom* révén hódít tért, bár, mint láttuk, ki volt már fejteve korábban is az angoloknál, meg is volt valósítva államszervezetükben. Ugy, hogy a francia forradalom ezen eszmét nem találta fel, hanem csak hatályosabb kifejezést adott annak és az európai alkotmányok tényleg a francia forradalom adta impulsus által érezték magukat indítva ezen korszakos eszmének befogadására.

A francia forradalom szüntette meg ugyanis a társadalom korábbi rendi tagozatát és a rendi kötelékek helyébe egymástól független egyedeket léptetett, a rendi különbség helyébe valamennyi állampolgárnak politikai egyenlőségét. E korszakalkotó reformnak s ezzel a modern népképviselőknek eredete az 1789-iki assemblée nationale-on oly nagy szerepet játszott **Sieyès** nevéhez és az 1791. szept. 3/14-iki alkotmányhoz fűződik. Az 1789-iki États-Generaux a képviselők nagy részének még utasításokhoz kötöttségét mutatja a cahier-k útján, de az 1789 június 23-iki királyi szózat maga jelenti ki érvényteleneknek az utasításokat, mint alkotmányelleneseket és az állam érdeke ellen levőket s a cahier-eket csak mint egyszerű tanácsokat engedi tekintetbe vétetni a képviselők által, melyeket azonban lelkiismeretük és meggyőződésük szabad elhatározása szerint követhetnek. Az assemblée maga is ellene van az utasításoknak, ha a helyes indokokat nem is képes kifejteni.

Igy *Lally-Tolendal* az Assemblée nationale-ban (1789. július 7.) azzal érvel a képviselőnek utasításához kötöttsége ellen, hogy a szuverénitás az összeségben rejlik, a képviselők az összeséget képviselik s mi lenne a törvényhozó testületből, ha minden tagja oly mandátummal fegyverezve jönne oda, mely arra kényszeríti, hogy a közvélemény ellen harcoljon. Helyesebben *Barrière*, ki azt mondja, azért nincs helye az utasításnak, mert az assamblee nem egyes részérdekekkel, hanem a közérdekkel van hivatva foglalkozni.

Az utasítások leghevesebb ellenzője azonban *Sieyès*, ki álláspontját a harmadik rendről szóló iratában (*Qu' est—ce que le tiers — état, 1789*) fejtette ki, a modern népképviselő rendszerének felépítésére a Rousseau-féle eszméből indulván ki.

Sieyès is osztja a népszuverenitás tanát. Szuverain a nemzet akarata, mert a nemzet eredete mindennek, fölötté csak a természeti jog létezik, akaratát mindenkor a legfőbb törvény. A nemzet pedig szerinte a harmadik rend, mert ez képezi a nemzet zömét. A nemzetakarat az egyedek akaratának eredménye, a mint a nemzet az egyedek összesége. A közakarat azonban nem valamennyi akaratának összegével egyező, azért arra kell határozni magát az embernek, hogy a közakaratnak ismérveit a többségi akaratban találja fel. De egy nagy állam polgárai nem gyűlhetnek össze a többségi akarat megképzésére, ezért képviselőkhöz kell folyamodni, a kik a polgárok helyett meghatározzák, hogy mi legyen a közakarat. És nem lehet azt mondani, hogy ezen képviselőknek közös akarata nem lenne a valódi törvény, nem lenne törvény mindenki számára.

Hogy a képviselő nem az illető departement-t, hanem az egész nemzetet képviseli, azt *Sieyès* így magyarázza ki: Miután a polgárok összesége nem gyűlekezhet egybe egy helyen, kerületekre oszlik fel és megállapíttatik, hogy minden kerület arányos számú képviselőket választ. Valamennyi kerület felhatalmazza egymást kölcsönösen ezen részleges választásra, mely épen ennek következtében az összeség művének nyilváníttatik. Így a törvényhozó hatalom mindig valamennyi egyes megegyező akaratának eredménye. Ezért a kerület képviselője közvetlenül kerülete által, közvetve azonban az összes kerületek által választatik. Így lesz minden egyes képviselő az egész nemzet képviselőjévé.

A régi tartományok megszüntetésével az országnak pusztán fejszám szerinti kerületekre való felosztása képezte az egyenlőség elve megvalósításának alapját, melyekben a polgárok csak mint összeszámlálандó egységek a közakarat megalakítására szerepelnek. De a régi tartományi beosztás megszüntetésével ezélozta ő az utasítási rendszer kizárását is. A régi kerületek mindegyikének a történeti múlt, a szokások, a jog és az érdekek közössége külön jelleget adott; küldötteik a kerület küldötteinek tekintetnek, a kik utasításaihoz képest képviselik érdekeiket, szószólói kívánságaiknak. Ennek jövőre meg kellett változni, ha a nemzet a fejszám elvének alapján csupa egyenlő részekre osztatik. De az utasításnak meg kellett szünni azért is, mert ha a képviselő nem a kerületet, hanem az egész nemzetet képviseli, lehetetlen, hogy egy kis rész (a kerület) akarata ellenkezésbe jöjjön a nemzet akaratával.

Sieyès álláspontja a nemzetgyűlés megalakulásában és későbbi magatartásában talál érvényesülést, mely (1789. decz. 22-iki határozatával) megtiltja a választóknak, hogy a képviselőknek kötelező utasításokat adjanak,

felhíván őket, hogy óhajaikat közvetlenül a törvényhozó testülettel közöljék. Az 1791-iki alkotmány jelentette ki azután, hogy a département-okban választott képviselők nem az illető departement, hanem az egész nemzet képviselői s mint ilyenek, utasításokkal meg nem köthetők. A későbbi franczia alkotmányokban (1795., 1848.) ismételt ezen elv rést tört magának a franczia minta után a többi európai államok majdnem valamennyi alaptörvényébe is.

A közhatalomnak az egyesek hatalmából való összetételét, a Rousseau-féle eszmék részleges valósítását állítja elének a *lengyel alkotmány* 17. századi képében. A tartományi lovagok által választott követek (nuntii terrestres) már a 15. században pusztá ügyvivői az ország e mind nagyobb önállóságra szerttévő területi részeinek, szorosan kötve utasításaihoz; nem az egész országnak, hanem az egyes vidékeknek képviselői (terrarum universarum regni nuntii). A képviselői megalakulása lehetetlen volt a külön érdekek ez uralma, e partikulárismus, az összlét e hiánya mellett, melyet **Hüppe** találón úgy jellemez, hogy a lengyel alkotmány nemzetközijogi államjoggá lett. (*A lengyel alkotmány története.*) Ehhez járult a *liberum veto*, mely az országgyűlés egyetlen tagjának megadta a jogot az országgyűlés működésének felfüggesztésére, mely a határozás jogát nem a többségbe, hanem valósággal az egyes képviselőbe helyezte; továbbá a tartományok ama joga, hogy az országgyűlési határozatok csak akkor érvényesek az illető tartományra, ha általa utólag elfogadtatnak, a mi az országgyűlést valódi „nemzetközi kongresszussá“ (**Hüppe**), küldötteiket végérvényesen mit sem végezhető meghatalmazottakká tévé.

Nem csoda, ha a lengyel alkotmány, követeinek e szigorú utasításához kötöttségével, a határozati jognak tőlük megvonásával **Rousseau** helyesléssel találkozott (*Considérations sur le gouvernement de la Pologne* 1. és 7. feje.).

Az amerikai felfogás, ámbár a népszuverénitás álláspontján áll, nem ismeri a képviselőknek utasításához kötöttségét. Az unió alkotmányának megállapítása ugyan külön e célra választott képviselők, azok conventionjei által történt, jövőben is ez az alkotmánymódosítás útja s így miután csak oly képviselők választatnak meg, kikkel választóik az alkotmányi kérdésekben egyetértenek, ez követve az utasítás hatásával látszik birni. Mindazáltal sem az unió, sem az egyes államok alkotmánya a képviselőnek utasítással ellátását meg nem engedi.

Hazánk 1848 előtti közéletében a követek utasítása a nemzet (illetve a megyebeli nemesség) a szuverén hatalomban való részesedésére tállatit szükségesnek, majd az alsóház túlsúlyának megvédésére a felső házzal szemben (**Deseuffy, Kölcsey**). Ellenben felszólalt az ellen már **Hajnóczy**, a múlt század végének kiváló publicistája, (*De comitiis Regni Hungariae stb. 1791.*) mondván, hogy az utasítások eltörölendők, mert a képviselői lehetőségének alapja az általános nemzeti érdekek eszméje, az utasítások pedig csak a rendi külön érdekek fentartására valók. (**L. Concha. A kilenczvenes évek reformeszmái és előzményeik.**)

6. §. A képviselő szervezetének szervezete. (Egy vagy két kamara.)

A képviselő szervezetének első kérdése, hogy egyetlen házból álló törvényhozó test gyakorolja-e a törvényhozást, vagy a képviselő két házra oszolva lássa el ezen funkciót. Tehát egy- vagy két kamara fogadtassék-e el?

A törvényhozó szerv kettéválását, felsőház létét magukban nem indokolják azok a tekintetek, melyek az országos határozatok alaposabb kimunkálását követelik, mert ha csak az volna a rendeltetése a törvényhozószerv kettéválásának, hogy alaposabb megfontolás után keletkezzék az állami szuverén akarat, az elhamarkodás kizárassék, vagy hogy az egyetlen kamara zsarnoki irányának eleje vétessék, mindezen czélok elérhetők más uton is, ezért még nem következik logikus, az államélet természetéből levezetett szükségességgel, hogy a törvényhozó szerv két ágra választassék szét és egy alsó-, vagy képviselőház, továbbá egy felső- vagy főrendiház szerveztessék.

A törvényhozó szerv kettéválásának, tehát a felsőháznak szükségességét helyesen, meggyőzőleg csak az állam és társadalom viszonyának, s az egyetemes jó megvalósulása feltételeinek beható szemléletéből lehet levezetni.

Az egyetemes jó, melyet az állam törvényhozásában megvalósítani akar, megkívánja, hogy a nemzeti akarat kiképzésében a társadalom minden mérvadó eleme résztvegyen, mindezen elemek hozzájárulásával keletkezzék az, mert annál teljesebb, tökéletesebb lesz, minél inkább vétetnek benne tekintetbe az állam összes mérvadó elemei. Az államilag egyetemes jó megvalósítására irányuló akaratnak szervében: a parlamentben fejlődni, tökéletesedni kell és e tökéletesedésre, kiegészítésre való a két kamara-rendszer, a felsőház. Ha ugyanis az államban bizonyos osztályok, rendek vannak, a kikről akár nagyobb szellemi fölényük, akár nagy vagyonuk, történeti multjuknál fogva joggal feltehető, hogy az államakarat e tökéletesedéséhez, fejlesztéséhez önállóan, külön résszel hozzájárulni fognak, ezen elemeknek külön részt kell adni az állami akarat kifejlesztésének processusában, őket a törvényhozó szervnek egy külön házában kell egyesíteni az állami érdekből kifolyólag, mely a tökéletesség felé tör az állami szuverén akaratban.

Szükség van a felsőházra, monarchiában úgy, mint demokratiában tehát azért, mert maga az állam alzatául szolgáló társadalom számtalan ellentétek tömege lévén, sokkal nagyobb

a valószínűsége annak, hogy az az állami akarat, mely a kettévált törvényhozó szerv megegyezésének kijelentett eredménye, a minden ellentéteket kiegyenlítő s azok fölé emelkedő egyetemes jó eszméjének megtestesítése lesz, mint hogyha a nemzeti akarat csak a társadalom és állam különböző akaratirányainak kifejezésére nem annyira alkalmas egyetlen szervben formáltatik meg. Sokkal nagyobb valószínűség az állami akarat tökéletességére, ha ez azon elemek önálló, külön közreműködése által fejlesztetik, melyekből az államéletbeni gyakorlottságuknál fogva ezen tökéletesítés feltehető.

A felsőház szükségét tehát nem lehet kétségbevonni mindaddig, míg az államnak alapjául szolgáló társadalom különböző osztályokra, rendekre való tagolódást mutat, míg ezen osztályoknak megkülönböztetett állami és társadalmi nyomatéka van. Mert ha az állam természete nem is követeli szükségképen a törvényhozási szerv kéttéválását, követeli ezt a társadalom természete, szerkezete, mely az állampolgárok sokféle osztályai-ból alakul egy egészszzé.

Szükség van felsőházra továbbá azért, mert szükség van az államban oly ellensúlyozó tényezőkre, melyek a párturalom tulzásait s a parlamenti többségek mindenhatóságát szelidítik. Ily ellensúlyozó tényezők lehetnek egyrészt társadalmiak (a nép-jellem, a politikai öntudat és belátás magasabb foka, a közvélemény ereje stb.), másrészt az alkotmány által megállapított mérséklő hatalmak (felsőház és az akár örökletes, akár választott államfő).

Megjegyzendő azonban, hogy a felsőháznak valami külön feladat, külön érdekek védelme nem tulajdonítható. A felsőházban nem lehet se a királyság védelmének eszközét látni a néppel szemben, se a felsőbb osztályok, rendek védelme a népies többséggel szemben nem képezheti külön feladatát.

De nem állhat feladata abban se, hogy az államfejlődésben a rohamos, meggondolatlan haladásnak akadályozója legyen, az egyoldalú konservatív iránynak érvényesítője, a hagyomány ápolója, mert az ellhamarkodást a törvényhozásban meg lehet akadályozni más uton is, (a törvényhozó szervben a szuverén akarat létrejöttére vonatkozó szabályok által) a csökönös konservatív iránynak, maradiságnak pedig nincs jogosultsága, ha a nemzeti élet szükségéivel ellentétbe jött és a hagyomány értékét a nemzeti élet folyásában a népképviselet is tartozik kellőleg számba venni. Történeti előzmények (I. Napoleon sénat

conservateur-je és III. Napoleon senátusa) nyomán állittatik végül oda a felsőház, az alkotmány alapelvének őre, fenntartója, biztosítója gyanánt.

Mindezen különleges feladatok a felsőháznak nem tulajdoníthatók, hanem feladata abban áll, hogy az állami akarat-kifejlődés tökéletesítője, kiegészítője legyen.

A képviselőt megosztása mellett és ellen szóló okokat **Bentham** fejtegette ki a legalaposabban. (*Essay on Political Tactics, Works II.* —) A képviselőt megosztása ugyanis szerinte azt a bajt szülheti az államban: 1. hogy az összképviselőt kisebbsége győzhet esetleg annak többsége felett; mert ha az egyik ház túlnyomó többséggel, (vagy esetleg, a mi szintén nem lehetetlen, egyhangúlag) fogadott el valamely javaslatot, a másik ház pedig egyetlen szavazattöbbséggel azt elvetette, ez esetben a kisebbség uralkodik a többség felett; 2. a megosztás különböző czélzatoknak, osztályérdekek érvényesülésének szerezhet túlsúlyt, ellentétben az egész nemzet érdekével; 3. a kettéválás mellett nagyobb tért nyerhet a végrehajtó hatalom vagy a fejedelem jogosulatlan befolyása a képviselőre, mert e végből elég, ha az egyik rész többsége biztosítva van; 4. a kettéválás mellett mindegyik ház meg van fosztva azon teljesebb tájékozódástól, felvilágosításnyeréstől a javaslatokra nézve, mely megszerezhető lenne az együtttanácskozás által; 5. hátráltatja a törvényhozás munkáját, késedelmessé teszi, mert egyszerre nem foglalkozhatik mindkét ház ugyanazon javaslattal; 6. a törvényhozás két háza közt vita, surlódás foglalhat helyet; 7. a kezdeményezést két kamara mellett rendszerint csak az egyik gyakorolja, a másik egyszerű ellenállásra, tagadásra van utalva; így a másik jelentőségében alábbszáll, jelentősége lassanként egészen megsemmisül. Vagy pedig az állami élet szükségéi iránti érdektelenség, közöny lesz ennek eredménye a másik kamarára nézve.

Ellenben a két kamara-rendszer mellett szólnak: 1. javaslatok alaposabb megvitatása, az elhamarkodás meggátolása, annál az elvnel fogva, hogy négy szem többet lát kettőnél; 2. előnye a két kamara-rendszernek, hogy az egyetlen testület könnyen zsarnokivá váló, anélben helyet foglaló muló áramlatok behatása alatt erőszakos irányú hatalmát lehetetlenné teszi. Ez esetben u. i. egyik ház fékezője lesz a másiknak; 3. ha csak egy kamara van egy nagyobb államban, annak vagy túlsok tagja lesz, a mi a tanácskozás sikerére veszélyes, vagy pedig kevesebb tag foglalhat abban helyet, mint a mennyi elégséges volna arra nézve, hogy az állampolgárok összességében a hozott törvény azon meggyőződéssel fogadtassék, miszerint az a képviselőt elégedő száma mellett, tehát az egyetemes érdek minden oldalú figyelembevételét biztosító módon keletkezett.

Az egy kamara-rendszernek főleg a mult század végi franeziák voltak hívei, kik azt államéletükben akkor meg is valósították. Így **Sleyès** az, ki különösen az egy kamararendszer mellett harszol, mondván, hogy a törvény a nép akarat; a népnek nem lehet ugyanazon időben két különböző akarat ugyanazon tárgyban; ezért a törvényhozótest, mely a népet képviseli, lényegében csak egy lehet. **Franklin**, az amerikai unió alapítóinak egyike, ugyanazon alaptól indul ki, midőn azt mondja, hogy a két kamarás rendszer olyan, mint egy szokér, mely elől és hátul be van fogva és a melyet

a lovak két egymással ellenkező irányban húznak. De talán leghevesebb pártolója az egy kamara-rendszernek **Gambetta** volt, ki főleg 1873-ban tartott beszédében kelt ki a két kamararendszer visszásságai ellen. Ilyenek még *Louis Blanc*, *Vacherot*, általában mindazok, a kik a demokráciának túlzó hívei. Nálunk **Schvarcz Gyula** hazai tudósunk volt az, ki a felsőház feleslegessége mellett szállt sikra (*„Allamintézményeink és a kor igényei“* cz. művében.)

A két kamararendszer védőivel a mult és jelen száz francia írói közt találkozunk. Igy **Montesquieu**, ki az angol előkép után indulván, a két kamararendszer hívei közé sorakozott (*L'esprit des lois*, XI. könyv, 6. fej.) ámbár nem valami mélyreható indokolással, mert előtte csakis az angol lordok háza lebegett, midőn a felsőház szükségességét védelmezte. Ő ugyanis abból indul ki, hogy mivel vannak az államban nagy vagyonú, törtenelmi név által kitünő családok, magas hivatalt viselők, tehát van u. n. születési, hivatali és pénzarisztokrácia, ennek szükségképen külön képviselést kell adni a törvényhozásban, nehogy a fennálló rend ellenségeivé váljanak, nehogy befolyásukkal azt megdöntsék. Montesquieu szerint tehát a független vagyonukból élő osztályokat a felsőházban kell egyesíteni, a munkával kenyérkereső osztályokat pedig az alsóházban..

De ezen felül szerinte szükség van a felsőházra még azért is, mert a születési főnemesség, mely abban (az angol minta szerint) kiváló helyet foglal, természetes közvetítőül kínálkozik a fejedelem és a nép között, válságok idején tehát ettől lehet várni a monarchia megvédését, mely szerinte arisztokrácia nélkül nem képzelhető. A nemességből álló felsőház ugyanis mint közvetítő testület, meggátolja egyfelől abban a fejedelmet, hogy uralma despotizmussá váljon, másrésztől azonban nem engedi, hogy a népszabadság féktelen, a monarchiát magával sodró demokráziává fajuljon. Montesquieu ez eszmefejtésének értékét alászállítja az, hogy meg lehetős ellenmondásba keveredik, azt mondván később, hogy a nemesség szokásos tudatlansága, kényelemszeretete, érdektelensége mellett a közügyek iránt még más testületek is szükségesek a törvények fentartására (és itt a régi parlamentekre gondol). — Montesquieu az angol lordok-házának, az angol arisztokráciának egyoldalú szemlélete által volt elfoglalva. Ha Angliában a főnemességnek ily jelentősége, ily szerepe volt, ez a történeti fejlődés eredménye, egy tényleges államéleti viszony, de nem következés, hogy e feltételezések minden más arisztokráziára állanak. Az előkelőséget és gazdagságot pedig, egyedül mint olyat, nem tehetik és nem is teszik az államok külön tényezővé a szuverén akarat kiképzésének munkájában, mert ez a plutokrácia egyoldalú uralmának bevezetése lenne. Az angol arisztokrácia, a lordok az állami életbeni jártasság kiváló fokának vélelme mellett történeti jelentőségük szerepük, a tarsadalomban elfoglalt sulyuk, jelentőségük révén tétettek a nemzeti akarat külön tényezőivé. Hiánya továbbá az is, hogy ő a felsőházban külön érdekek védelmi eszközét látja. Montesquieut követve tanítják *De Lolme*, *Blackstone*, majd a jelen században *Guizot*, hogy örökös főnemesség nélkül nem tarthatja fenn magát egy monarchia sem.

A demokratikus tulzások ellenében, az egyetlen kamara diktatúrája ellen, kívánja a felsőházat **Royer-Collard** (i. m.), mig **Laveleye** (*Les formes de gouvernements dans les sociétés modernes*) azt hangsúlyozza, hogy a törvényhozáshoz tudomány és tapasztalás kell, következetesség az állam fenntartásra,

bizonyos konzervatív szellem által mérsékelt józan reformirány, ezért kell a törvényhozásnak oly berendezése, mely e czélt biztosítja. Azonban leglegkesebb szószólója a két kamararendszernek e század elején **B. Constant**, (*Cours de politique constitutionnelle* 1820.) a ki a szuverén határozatok kellő megérlelése, az elhamarkodás és önkényűség kizárására tartja szükségesnek a felsőházat. Ezen követelménnyel szemben mindazok a rendszabályok, melyek az egyetlen kamara munkájának elsietése ellen be szoktak hozatni (a kétharmad többség vagy éppen az egyhangúság követelése) mind csak illuzórius értékeik. **Tocqueville** pedig (*De la Démocratie en Amérique*) éppen a demokrácia érdekében védi a két kamararendszert és azt a politikai tudomány egyik legfőbb alaptételének, axiomájának nevezi.

Hazai irodalmunkban **Br. Eötvös** tárgyalja e kérdést behatóan (*A XIX. század uralkodó eszméi*, II. köt.) és elismervén a két kamara-rendszer szükségességét, a felsőház feladatát abba helyezi, hogy a demokráciának a számszerinti többség korlátlan uralmára törő irányzatát meghiúsítva „a pilanat valódi és képzelt szükségeinek rohamában a történeti jogot képviselje”. (I. m. 174. l.) Vagyis szerinte minél szabadabb, demokratikusabb az alkotmány, annál inkább szükség van arra, hogy a jelen kívánatainak szószólóján tekintendő népképviselői gyűlekezetekkel szemben megfelelő intézmény által „a multnak is megadassék, a mi illeti”, a felsőház az államban a conservativizmust képviselvén, ekként a mult és a jelen között közvetítő legyen. (I. m. 176. l.) Monarchiában ezenfelül még az államforma fenmaradására is nélkülözhetlen feltételül kell a felsőházat azért tekinteni, mert magának a királyságnak legerősebb alapját szintén a történeti jogban kell keresni, s mert a királyság előnyeinek kútforrásául szolgáló örökösödési elv nem lesz a kellő szilárdságú, ha csak kivétel gyanánt egy esetben alkalmaztatik. (I. m. 178. l.) Eötvösnek ezen álláspontja teljes egészében el nem fogadható. A történelmi jog képviselője ugyanis a felsőháznak legfeljebb csak kiválólag aristokratikus, illetve örökösödési szervezete mellett tehető feladatául, mely szervezet mellett Eötvös a sok százados tapasztalásra utal, hogy „a népválasztás, vagyis a korlátlan haladás, vagy legalább szüntelen változtatás elve csak ott szült az államra nézve üdvös eredményeket, hol az örökösödés, vagyis az állandóság elve mérséklé”. (I. m. 179. l.) De ma, midőn az örökletes szervezetű felsőházakat mindinkább eltűnedezni, vagy legalább ezen szervezeti elvet más szervezeti alapok vegyítése által jelentékenyen módosítani látjuk, nem képezheti a felsőházak feladatát egyedül a történeti jog képviselője. A történeti jog se jelent alapjában egyebet a kiválóság vélt jelenél, s a hozzá fűződő örökletességnek, mint ilyennek, a felsőház alapjául való kizáró elismerése a modern államfejlődés által már meghaladottnak tekinthető.

7. §. A törvényhozó szerv egybeállítása.

A képviselet helyes működése, a szuverén akaratelhatározások helyes létrejötte a képviselet tagjai számának megfelelő megállapítását követeli.

A törvényhozó szerv tulságos nagy számból ne álljon, de igen kis számú se legyen. Hogy a parlament a szuverén akarat

kiképzésének helyes szerve lehessen, tagjai számának arányban kell állni magával a nemzettel, az állampolgárok összegével. Szükséges ez már abból a szempontból is, hogy a hozandó határozatok az államtagok által, minden oldalról alapos megvitatásuk feltételezhető lévén, megnyugvással fogadtassanak, szükséges a helyes közszellem kifejlődhetése szempontjából, de azért is, nehogy egy kis számú képviselőt a végrehajtó hatalom könnyen hatalmába, befolyása alá kerithessen.

A túlnagy számnak ellene szól az, hogy egy igen sok tagú testületben a komoly, higgadt tanácskozás kevésbé lesz elérhető, nem az érvek, hanem a szenvedélyek fognak uralkodni. Különben túlsok tagból már csak azért se állhat a képviselő, mert annak hivatása, a szuverén akarat kiképzésére az állam polgárai közül az arra hivatott érdemes, kiváló elemeket kikeresni, már pedig ilyenek túlnagy számú parlamenthez szükséges számban egy bármily fejlett államban se található, a középszerűség nevelése pedig (melyre a parlamenti rendszer ugyanis hajlandóságot mutat) nem áll az állami érdeken.

Két kamara rendszer mellett a képviselő tagjainak száma rendszerint nagyobb az alsó-, képviselőházban, mint a felsőházban. Oka ennek az alsóháznak rendszerint kiterjedtebb működési körén kívül az, hogy miután az államnak a szuverén akaratra való befolyásra való nevelés útján, a választók számának emelésére kell törekedni és a tapasztalat szerint ez a fejlődés folyamán mindenütt be is következik, ennél fogva már a választók számának folytonos emelkedése is a képviselők nagyobb számára vezetett.

De arra nézve, hogy a felsőház tagjainak száma mily arányban álljon az alsóház tagjainak számához, általános szabályt felállítani nem lehet. Nem lehet pl. azt mondani, hogy a felsőház tagjainak száma csak felannyi legyen, mint a képviselőházé. (Belgium.) El kell azonban általában a kisebb számot fogadni a felsőházra.

A képviselő, tehát két kamararendszer mellett az alsó- és felsőház, egybeállításának alapjai:

1. az illetők által elfoglalt *állás*, hivatal, amennyiben az állam alkotmánya bizonyos állásokkal a parlamenti tagságot mint velök járó összekezdheti, (és ez nemesak a felső kamarára nézve foglalhat helyet, bár leginkább itt látszik érvényesülni, hanem az alsóházra is).

2. a *kinevezés* az államfő részéről, mely szervezési mód szintén érvényesülhet az egy kamararendszernél is (felsőház hiányában) és végül mint szervezési mód említendő

3. a *választás*, úgy az alsó- mint a felsőház tekintetében. A választás pedig vagy *a) népválasztás*, vagy *b) kooptáció*. Az elsőnél a szavazati joggal bíró állampolgárok jelölik meg a képviselőket; a másikonál, mely csak két kamararendszer mellett foglalhat helyet, a törvényhozó test saját tagjai sorából választja meg a törvényhozó szerv másik ágát, mely mint felsőház szerepel (Norvégia).

8. §. Az alsóház egybeállítása.

Az alsóházban helyet foglalhatnak egyes képviselők az általuk viselt állás, hivatal alapján is, és képviselői jellegükön ez változást nem gyakorol, feltéve, hogy ennek dacára nem egyes külön érdekeket, hanem az egyetemes állami érdeket, az egyetemes jót képviselik.

Az alsó- vagy képviselőház egybealkotásának tulnyomó módja azonban a választás. A választás arra való, hogy egyes erre alkalmas elemek a nemzet egyeteméből kiszemeltessenek, a kik ennél fogva polgártársaik bizalma (de nem megbízása) folytán gyakorolnak szuverén jellegű funkciót, gyakorolják a törvényhozás jogát, teljes függetlenségben azoktól, a kik bizalmának törvényhozói funkciójukat köszönik és erkölcsi kötelezettséggel csupán az állami érdekeknek, az állami jó követelményeinek.

A választás épen azért tétetik az alsóház egybeállítási főmódjául, mert általa az egész társadalomnak befolyás biztosságot a szuverén akaratra, legnagyobb biztosítékot nyújt arra nézve, hogy csakugyan olyanok fognak kiszemeltetni a törvényhozó hatalom gyakorlásában való részvételre, a kik erre érdemesek, kiktől el lehet várni, hogy egyrészt az állami, az egyetemes érdek helyes felismerésére alkalmasok, másrészt hogy valóban ezen helyesen felismert egyetemes érdek valószínűsítésére is fognak törekedni, minden melléktekintet nélkül, egyedül az állam egyetemes javát, a *salus publicat* tartva szem előtt.

De a mint a képviselő lényege nem abban áll, hogy tagjai a társadalom szabad közreműködésével határozottassanak

meg, választassanak, hanem abban, hogy az egyetemes, állami jónak minden államtagra való egyformasága elismertessék s ezen állami jó megvalósítása nyerjen szervet benne, bármily ezimen, bármily jogalapból foglalnak aztán abban helyet egyes tagjai (a mi tagjainak választás útján való meghatározása mellett leginkább elérhető), ép így tévedés lenne azt hiinni, hogy minden törvényhozó testület már annál fogva, hogy tagjai választatnak, szorosan képviseletinek tekinthető. Képviselet csak annyiban, amennyiben a minden államtagra egyformán érvényesülő egyetemes jót képviseli. Így a rendi képviselet, bár tagjai választatnak, fenti értelemben képviseletnek nem tekinthető.

A képviseletnek választás útján való egybealkotására az általános elv az, hogy az ország bizonyos számú választókerületekre osztatván, minden kerület egy képviselőt küld, mely képviselő azonban nem a kerületet, nem annak külön érdekeit, hanem az egyetemes állami érdeket szolgálja.

Óvakodni kell igen nagy, sok számú választót magukban foglaló kerületek alakításától; ez a képviselői tisztre legalkalmasabb egyének kiszemelését megnehezíti, mert az igen nagy-számú gyülekezeteknek gondolkodása, átlagos megítélési képessége sokkal alacsonyabb színvonalú annál fogva is, hogy nagyobb tere van a megtévesztéseknek, üzletszerű választáscsinálók működésének.

E mellett a kerületek megalakítása szempontjából a helyes elv az, hogy azok igen nagy különbségeket ne mutassanak, illetve nagyjában lehetőleg egyenlő számú választókat foglaljanak magukban, mert ha az egyik kerületben a választók száma igen kevés, a másokban ellenben igen sok, akkor ez által az az elv szenved csorbát, hogy a képviselet a társadalom minden arra alkalmas tagjának befolyása útján keletkezzék, illetőleg ezen befolyásnak egyenlő érvényesülése nem idéztetik elő. Igen nagy választókerületek alakításának ellene szól még az is, hogy megnehezítették a szavazatjog gyakorlása, a mit pedig az államnak épen ily külső berendezések helyes eltalálásával is előmozdítania kell.

De épen mert a képviseletben azt tűzzük célul, hogy a társadalom önálló elemeinek közreműködésével keletkezzék az állami szuverén akarat, mert a képviseletnek feladata a törvényhozó-testületben, a nemzet ezen gondolkodó és határozó szervében a nemzeti észnek mennél nagyobb érvényt szerezni, ennél fogva szükséges, hogy ott, hol nagyobb a valószínűsége annak,

hogy az állami szuverén akaratot jobban felfogni, megérteni, kimunkálni képes organumok találhatnának s másrészt maguk az ezen organumokat kijelölők is az állami, egyetemes érdek feletti ítéletformálásnak bizonyos magasabb fokára képesek, ott már az állampolgárok kisebb száma legyen feljogosítva képviselőt választani, vagyis hogy ily esetben viszonylag kisebb választókerületek alakíttassanak. (Igy a városokban, hol vagy egy aránylag csekélyebb számú választót magában foglaló városi kerület külön képviselőküldési joggal ruháztatik fel, vagy amennyiben a város nagyobb, több választókerületre osztatik fel.)

A tiszta fejszám szerinti beosztás, vagyis annak megállapítása, hogy a választóknak minden, bizonyos számú polgárt magában foglaló csoportja egy képviselőt választ, tehát annyi választókerület van, a hányszor találhatik ezen megállapított szám az egész ország lakosságában, a szélső demokraczia rendszere (a mint ezt látjuk az 1793-iki franczia köztársasági alkotmányban, mely egyszerűen megállapította, hogy minden 40,000 lakos egy képviselőt választ; avagy a svájci köztársaságban, hol a második kamarába minden 20.000 lakos után egy képviselő választatik).

A választókerületek beosztásánál e mellett arra kell különösen ügyelni, hogy azok lehetőleg homogén társadalmi elemeket foglaljanak magukban. Igy helytelen volna mezői és iparúzó helyeket, vagy falusi és városi kötelekeket egy választókerületben egyesíteni. Épen helytelen pedig az oly beosztás, mely bizonyos társadalmi elemnek, csoportnak mesterkélt túlsúlyt igyekszik biztosítani. A választókerületek beosztása e mellett a nemzetiségi államnak vagyis amelyben az uralkodó népnek csak az államéletre való rátermettség, hivatottság, többség tekintetében van túlsúlya az ugyanazon államban élő többi nép felett, de nincsen kellő számbeli ereje, a többi népek ama törekvésének elnyomására, hogy az államéletet saját felfogásuk szerint is alakítsák, — megfelelő eszköz lehet arra, hogy az egyes nemzetiségek törekvését az államéletnek saját felfogásuk szerinti alakítására ellensúlyozza, a nemzetiségi vidékeken viszonylag nagy választókerületeket alakítván, a nemzetiségi képviselők számának csökkentése végett.

Abból, hogy a választókerületeknek lehetőleg homogén társadalmi elemeket kell magukban foglalniok, következik, hogy nem helyes pusztán a meglevő közigazgatási beosztást venni alapul e tekintetben, úgy hogy a választókerületek ahhoz si-

mulnak. Ez elvi kifogás mellett csak másodrendű ama szempont, hogy ha a választókerületek beosztásánál a közigazgatási beosztást vesszük alapul, a választók nagyon is alávetve maradnak a hatalmi, hatósági befolyásolásnak.

A hol választó-osztályok vannak, ottan a választókerületek annyi választó testre szakadnak, a hány ilyen választó-osztály van.

9. §. A felsőház egybeállítása.

A felsőháznak feladata lévén az állami egyetemes jó kimunkálásának biztosítására önállóan közrehatni, egybeállításának olyannak kell lenni, mely ezen czélt elérhetővé teszi. A felsőház e feladatának: a nemzeti akarat kiképzésében önálló, számottevő, hatályos részszel birni, nem fog megfelelhetni, ha a második kamarának pusztá ismétlése lesz, ha csak mechanikus rész a törvényalkotás gépezetében. Ezért főelvül kell szolgálni, hogy a felsőházat olyan elemekből kell összealkotni, melyektől várhatni, hogy az állami jóról vagyis az emberi eszmének bizonyos adott időpontbani követelményeiről tisztult fogalmaik vannak, melyek az állami élet irányának meghatározásához valóban értékes elemmel tudnak hozzájárulni s a szuverén akaratelhatározás kiképzésénél e képességüket a törvényhozó szükséges függetlenségével érvényesíthetik, a minek a hazafi érzülettel párosult jártasság az állami dolgokban és egyéni függetlenség a főfeltétele.

A felsőház szervezési módjai:

- a) leszármazás (az uralkodóház tagjai és a főrend);
- b) kiváló állami, hivatali állás;
- c) az államfő részéről kinevezés;
- d) választás.

Helyesen ezen szervezési módok egyike se alkalmazható kizárólag. Majd az örökletes elem, majd a választási fogja a felsőház jellegét megadni, vagy esetleg kizárólagos szervezési módként is alkalmaztatni az állam alapiránya szerint. A monarchiák első kamarái rendszerint főrendi háznak (lordok, urak háza), a demokratikus jellegű államokéi pedig (melyek egyébiránt monarchiák lehetnek, Belgium) senátusoknak nevezetnek.

a) Az uralkodóház teljes koru tagjainak felsőházi tagságát nemcsak a kiváló származás és vagyon (mely alapon már magában nem lehetne őket a felsőházban mellőzni), hanem az államéletbeni különös nyomatékuk magyarázza.

A kiváló, arisztokrata családból való származás méltán egyik helyes alapja a felsőház szervezésének, amennyiben e családoknak a nemzeti élet fenntartásában, fejlesztésében a multban kiváló szerep jutott, nevükhöz kiváló történelmi érdemek, emlékek fűződnek. A nemzeti élet küzdelmeiben szerzett érdemek, ez alapon nyert nagy társadalmi nyomatékuk, melyet rendszerint állandó vagy vagyonuk is fenntart, követelik, hogy önálló rész adassék nekik az állami akarat kiképzésében.

Monarchiában ezen felül a kiváló családoknak azok felsőházi tagságában nyilatkozó megkülönböztetettsége alkalmas kapocs, közvetítő átmenet az örökjogon uralkodó dynasztia oly magas állása és a nép között, mert az uralkodónak a történelmi jogban gyökerező nagy hatalma sokkal elfogadhatóbbnak tűnik fel, ha közte és a nép közt egy örökös méltósága, az állami élet legfőbb jelenségében: a törvényhozásban is kiváló részszel bíró rend létezik.

Követeltesség-e tagjaiktól meghatározott nagy vagyon birtoka (cenzus, bizonyos minimális jövedelem, adófizetés kimutatása) a főrendi családból való leszármazáson kívül vagy sem, oly kérdés, melyet a főrendnek bizonyos államban elfoglalt általános helyzete, vagyoni viszonyai szerint kell eldönteni. Ily korlátozás ugyanis mellőzhető ott, hol a (különben is kisebb számu) főrendi családok átlag ősi vagyonuk élvezői, míg ha a főrend lényeges különbségeket mutató vagyoni viszonyai annak társadalmi nyomatékára is befolyást gyakoroltak, inkább helyén lesz bizonyos minimális vagyon bírásának kimondása. (De csakis ez utóbbi szempontból, mert egy nagyiparos, nagy vállalkozó főrend, kinek kellő vagyoni képesítése megvan a felsőházi tagságra, törvényhozói függetlenségében lekötöttebb lehet, mint esetleg egy kisebb vagyonú, ki a képesítésnek meg nem felel.) Végül a felsőházi tagságnak a főrendi család első szülötteire való korlátozása csak ott foglalhat helyet, hol az intézményt a pozitív államjogi rend és az örökösödési törvények megfelelő rendje támogatja (Anglia), amennyiben ugyanis ez esetben a főrendi családok egyes tagjainak társadalmi sulya is e szerint igazodik.

De se a történelmi nevezetességü, hazafiui érdemeket szerzett ősöktől való leszármazás, se az állandó nagy vagyon birtoka magában még nem biztosítja tulajdonképen ama tulajdonok fennforgását, melyek az ily családok tagjainak a törvényhozó hatalomban való önálló részesedését indokolják és így az örökletesség, kiváló családból való származás (akár a vagyoni minősültséggel kapcsolatban, akár a nélkül) csak ama feltétellel fogadható el a törvényhozó hatalomban önálló részesedés alapjául, ha amaz érdemesültség, az állami élet folyamatának ama magasabb belátása, melynek jutalmaként az örökletes főrendiség jelenkezik, az utódokban is feltalálható, tehát ha a főrend tagjai, távol egyoldalú osztályszempontoktól, exkluzivitástól, képesek egyoldalúságra törő hajlamaikat a közjónak, a nemzeti élet követelményeinek alárendelni.

b) A kiváló állami, hivatali (egyházi, magasabb közhivatali, tudományos testületi) állás felsőházi jogosultságának alapját szintén az képezi, hogy az ily kiváló állást elfoglaló egyén, ki a nemzeti élet bizonyos részletének irányítására rendszerint mérvadólag foly be, már ezen kiváló állami állásánál, az azzal összekötött teendők fontosságánál fogva a nemzeti élet követelményeiről oly tisztult felfogással rendelkezik, melynél fogva figyelmen kívül nem hagyható akkor, midőn épen arról van szó, hogy a többféle részvéleményből, akaratból, mely a képviselőlet egyes tagjainál feltalálható, az egységes állami összakarát létrejöjjön. De az állásnak, hivatalnak, melyhez a felsőházi tagság kapcsolatik, olyannak kell lenni, hogy az a nemzeti élet szervezetének bizonyos önálló részét képviselje, lehető függetlenségben a végrehajtó hatalomtól, nehogy képviselője ennek eszközévé süllyedjen a törvényhozásban, s nehogy másrészt az államigazgatás érdeke sértethessék az által, hogy bizonyos állások betöltése az illetők várható felsőházi magatartására való tekintettel történjék.

A főpapság felsőházi tagságát különösen az államfejlődésben tanúsított kiváló szerepe, (melynél fogva némely államban, így hazánkban, egyenesen köteleztetett a fejedelem, hogy főképviselőjének tanácsával éljen nagyfontosságú államügyekben) a benső, válhatlan kapcsolat, mely az ember egész, és így állami, országoló élete és a hit, a vallás közt fennforog, indokolják.

c) Az államfő részérőli kinevezés mindenesetre csak egyik szervezési módként jöhet figyelembe, még ha meg van is állapítva, az ilykép kinevezendő felsőházi tagok száma; akár

meg vannak határozva az államfő részéről kineveztetés feltételei (hosszabb időn át viselt alsóházi tagság, meghatározott szolgálati idő kitöltése bizonyos főbb állami vagy önkormányzati hivatalokban stb. vagy éppen meghatározott vagyoni képesítés bizonyos minimális adófizetés alakjában), akár szabadon választhatja meg az államfő a kinevezendőket.

Az államfő részéről korlátlan kinevezés ugyanis semmivé teheti a felsőház törvényhozói függetlenségét, mert a kinevezés a kormány ajánlatára történvén, meg nem engedhető befolyást biztosít a végrehajtó hatalomnak s az állami élet folyásának egy bizonyos irányban való megkötését segítheti elő oly kormány javára, mely létalapját talán már elvesztette. Ezért a kinevezés csak úgy fogadható el, ha a kinevezhetők száma korlátolt, a többi tagok számánál jóval kisebb, ki lévén így zárva annak lehetősége, hogy a végrehajtó hatalom saját pártjabeli felsőházi tagok előteremtésével (pair-schub) biztosítsa javaslatai elfogadását.

Ily módozatok mellett a kinevezés értékes szervezési mód lehet, amennyiben lehetővé teszi oly elemeknek (a közélet bármely terén szerzett érdemeik, tudományos, irodalmi, művészeti, katonai, gazdasági téren szerzett kiválóságuk révén) helyetfoglalását a főrendiházban, kik különben tekinteten kívül maradnának. Már pedig az államiság az ember életét egyetemesen, minden oldaláról karolja fel a közre irányuló viszonylataiban, kell tehát, hogy szuverén akaratelhatározásánál annak minden oldalú szükségleteiről értesülést szerezzen, hogy szuverén elhatározása az emberi élet minden irányának figyelembevételével keletkezzék.

Ama körök megállapítása, melyekből az államfő által kinevezendők, kiszemelhetők, nagy nehézségeket okoz, s a kimerítő felsorolás lehetetlenségénél fogva esetleg arra különben érdemes elemek kizárására vezethet; azért leghelyesebb, ha a kinevezés, a végrehajtóhatalom kezelőinek (minisztérium) ajánlatára s ellenjegyzése mellett, az államfőre bízatik, módot nyújtván így neki az arra érdemeseket szabadon kiválaszthatni.

d) A választás, mint szervezési mód, legkevésbé fogadható el a felsőház egybealkotására. Nem azért, mintha az államtagek összesége nem lenne képes az arra alkalmas elemek kiválasztására s ép olyanokat hagyna ki, kiknek jelenléte a felsőházban az egyetemes érdek követelménye; nem is azért, mert a népválasztás által esetleg féktelen elemek jutnak a felsőházba, melyek a megfontolt haladás ellenesei, miután ez a meg-

választandókban bizonyos magasabb feltételek kikötése által megakadályozható; végül azért sem, mert a felsőháznak választás utjání egybealkotása élesíti a párttusákat, beviszi a pártoskodást a felsőházba is. Mellőzendő a választás inkább azért, mert a választás a felsőházat a képviselőház merő ismétlésévé teszi, az államéletnek az egyes pártok felé emelkedő, független felfogását kizárja; a személyes érdekesültségnél fogva oda való elemek bejutása pedig az államfői kinevezéssel ugyis elérhető.

A választás hátrányainak ellensúlyozására magasabb kor, nagyobb képzettség vagy meghatározott vagyon kikötése a megválasztandókban alkalmasak.

Az alsóház tagjai közötti választás ellen különösen fel lehet hozni, hogy e rendszer az alsóházat vagy legértékesebb elemeitől fosztja meg, a mi hátrányos különösen akkor, ha az országban törvényhozói működésre alkalmas egyének nagy számban különben se találtnak; vagy csak az alsóház gyöngébb elemeit juttatná a felsőházba, a mi a testület színvonalát szállíthatná alá.

10. §. Az egyes állampolgár befolyása az állami akaratra.

Azáltal, hogy a választó polgároknak joguk van az állam-akarat kiképzésére szolgáló organum alkotó elemeit megjelölni, kifejeztetik az, hogy a mit a törvényhozó képviselet kinyilvánít, az az összeség és nem egyesek akaratából történik.

Miután nincs semmi más módja annak, hogy az ezen feladatra alkalmasak a népből kijelöltessenek, ezen személyeket választás utján a választók nevezik meg. Ama törvényhozási intézkedések tehát, melyek ezen kijelölés módját és rendjét megállapítják, főfontosságuk s a választási rendszer megállapítása mindig az alkotmány egyik lényeges részét képezi.

Ha az egyetemes jónak, az állami érdeknek tudatát minden egyesben meglevőnek lehetne feltételezni, akkor az állami jó tudata összeesvén az egyes állampolgárok összeségének tudatával, egy állampolgárt se lehetne kizárni a szuverén állami akaratra való befolyásból. Ámde a helyes állami érdek tudatát nem tehetjük fel minden egyesben és ép ezért nem is lehet minden állampolgárt már magában ezen minőségénél fogva

felruházni a szuverén akaratra való befolyás jogával, hanem csakis azokat, a kiknél ezen állami érdek tudata, az állami élet követelményeinek helyes felismerése feltehető.

Ezért az állami akaratnak nem kell feltétlenül valamennyi állami tag közreműködése folytán keletkeznie, mert az állam nem az egyesek, az egyének merő mechanikus összetétele, hanem azoktól különálló, felettök levő. Következik ebből, hogy jog az állami szuverén akaratra való befolyásra nézve minden egyes állampolgár részére nem állapítható meg. De azért az állam törekedni fog arra, hogy az állami öntudathoz mennél többen járuljanak hozzá tagjai közül, hogy megközelíttessék az (amit ugyan teljesen elérni soha sem lehet), hogy az egyes egyének öntudata az állami öntudattal lehetőleg összeessék. Törekedni fog erre saját érdekében, mert a közakarat annál tökéletesebb lesz, minél több államtag közreműködésével keletkezik. Az állam a polgárok képzése, nevelése, az állami ténykedésekre való alkalmassá tétele által fog e célra közrehatni. És a történelmi államfejlődés tényleg arról győz meg bennünket, hogy a választói jog hovatovább az államtagok mind nagyobb köreire terjesztik ki. Az általános anyagi és szellemi előhaladás, a politikai műveltség fokozódása mellett elkerülhetlen a politikai jog kiterjesztése, minek veszélyeit éppen az állami élet szükségéi helyes belátásának erősödése van hivatva ellensúlyozni.

Az állam által szavazatjoggal felruházott egyének valamennyien az állami jó helyes megismerésére képeseknek tekintetnek és miután bizonyos szempontból egyenlő egyének közt nincs más módja a határozásnak, mint a többség véleményének elfogadása, e szempontból a többségi választás elfogadandó.

De a többségi határozatot az államfejlődés nem minden szaka ismeri. Az ókor elfogadta, a középkorban csak lassan tör magának utat, minden valószínűség szerint az egyház befolyása révén (*l. Jellinek: das Recht der Minoritäten*), mely pápaválasztásainál a bibornokok kétharmad többségéhez ragaszkodik. De valamely határozatnak az állami jó szempontjából való elfogadhatósága, belső értékessége mellett a többség csak vélelmet nyújt; innen, hogy az állami lét alapkérdéseit illető elhatározásoknál, az alapjogoknál már a 16. században a monarchomachok nem elégednek meg a merő többségi határozattal, hanem az állam valamennyi tagjának hozzájárulását követelik.

A szerződési elméletek pedig természetesnek találják a többségi uralmat, melynek azonban az alapjogokban vannak korlátai. Így **Hobbes** (*De Cive*, VI. fej. II.) szerint az összeségnek a többségi határozás alávetettsége vagy az egész nép megegyezésén, vagy a többség tényleges nagyobb hatalmán alapszik. **Locke** (*Two treatises of government*, II. VIII. fej.) ki az

államot az államatagok egyesülési szerződésre alapítja, azt mondja, e szerződésnek halgatólagos feltétele, hogy az államban a többségi akarat fog uralkodni. **Pufendorf** (*De iure naturae et gentium* VII. 2. 8. §.) pactum unionis-a, egyesülési szerződése egyhangu hozzájárulást tételez fel az államot alkotók részéről, de már a forma regiminis, alkotmányforma megállapítása a többségre tartozik. **Rousseau** (*Contrat social* IV. könyv II.) szerint minél nagyobb az egyhangúság valamely gyűlekezetben, annál inkább uralkodik az általános jóra irányuló általános akarat (volonté générale). De a társadalmi szerződés folyománya, hogy a nagyobb szám kötelezi a kisebbséget is. Az ellenmondást, mely ez állítása és amaz alaptana közt van, hogy az államban minden egyes polgár csak saját akaratának lehet alávetve, azzal igyekszik elsimítani, hogy a kisebbség tévedésben volt az általános jó felől. (Közelebbít 1. a parlament beléleténél.)

11. §. A szavazatjog jellege.

A mennyiben az állami szuverén akaratra való befolyás az egyes államatagot az alkotmány értelmében megilleti, ezen felhatalmazása, képessége joggá lesz és ily értelemben beszélünk szavazatjogról. Jog annyiban is, mert mások ezen hatalommal, képességgel nem rendelkeznek és ha egyszer a szuverén akaratra való befolyás megadatott, az illetőnek hatalmában áll a szuverén akaratra tényleg befolyjni, őt ebben akadályozni nem lehet, mert ez jogsértést involvál.

De a szavazatjog, így fogva fel, a jognak általában nem minden közös elemét, sajátosságát rejtí magában. A közjogok és a magánjogok közt általában a felettök uralkodó eszme tekintetében ugyanis a lényeges különbség az, hogy a magánjog felett az egyén célja, érdeke, ellenben a közjogokban az állam célja, érdeke uralkodik. És mert felettök az állami érdek uralkodik, ezért nem is lehet a közjoggal és így a szavazatjoggal is úgy rendelkezni, mint a magánjogokkal, mert az állam célja nem engedi meg, hogy azt a jogosított saját érdekében használja (pl. áruba bocsássa), hanem köteles azzal az állam célja, az egyetemesség, az állami jó szempontjából élni és csak e határon belül használhatja azt esetleg egyéni céljainak is előmozdítására. Vagyis az egyesnek itt is meg kell hajolnia az állam érdeke előtt, de a határon belül az egyes megtartja önrendelkező képességét (pl. a képviselőjelöltek közül szabadon tüntethetnek ki bárkit szavazatommal, feltéve, hogy az egyetemes jó szempontja vezérel).

Jogi kötelezettség a szavazati jog gyakorlása nem állapítható meg.

A kötelező szavazás mellett felhozott érv, hogy a szavazati jog nem vonható a magánjogok kategóriájába, melyeket érvényesíteni, vagy attól tartózkodni, teljesen a jogosultnak tetszésére bízott dolog, hanem a szavazati joggal a közérdeket kell szolgálni, lévén az az állam által reánk ruházott közfunctio, általa adott megbízatás s így e joggal élni állampolgári kötelesség, még nem indokolja a szavazás kötelezettségének kimondását.

A szavazási kötelezettség elve semmi esetre sem állapítható meg abból az elvből, hogy a politikai jogok egyszersmind politikai kötelezettségek is. Kivánatos mindenestre a politikai jogokkal való élés, kivánatos különösen, hogy a törvényhozó szerv legalkalmasabb tagjainak kiszemelésében minden, arra jogosított állampolgár résztvegyen. De kötelesség gyanánt a szavazati jogot csak ezen jog erkölcsi tartalmából lehet levezetni. Mert a törvényhozó szerv hivatása lévén az államilag egyetemes jó érvényreemelése, a választásnak pedig nem az lévén czélja, hogy a kisebb szám lépjen a nagy tömeg helyébe, hanem hogy az állampolgárok sorából a legalkalmasabbak szemeltesse ki e hivatásra, következik, hogy a nemzet ezen akarajfejlődési processusában való részvétel kötelességét az állami erkölcs követeli. Ily értelemben áll az, hogy a választói jog gyakorlása szorosan a kötelesség dolga. Jogi kötelességgé azonban nem lehet tenni, mert igaz ugyan, hogy ha a választói jog eszköz a politikai kötelesség teljesítésére, akkor arról nem lehet lemondani. De a választásnak a politikai lelkiismereten kell alapulni, tehát jogi felelősség a nem gyakorlásból meg nem állapítható.

A választói minőség *munus publicum* jellegével bir. De ebből még nem következik, hogy büntetőleg járjunk el azok ellen, kik e jogokat nem gyakorolják s a büntetés alkalmazásának hiánya nem fosztja meg a választói minőséget *munus publicum* jellegétől. Az állam ugyan helyesen fogja némely politikai jog gyakorlását megfelelő bírság alkalmazásával kikényszeríteni, de csak ott, hol bizonyos intézmény működésének megakasztását akarja elkerülni (esküdtszék). Az országgyűlési képviselőválasztás czélja azonban eléretik a nélkül, hogy abban valamennyi jogosult állampolgár részvétele megkívántatnék.

A választói jog gyakorlásának fentebb kifejtett jellegével nem egyeztethető össze az sem, hogy a választópolgárok szavazatjog gyakorlásáért, az azzal összekötött költségek megtérítése fejében, pénzbeli kárpótlásban részesíttessenek. Egyedül közvetett választásnál lehet szó ily kárpótlás nyújtásáról, hol az egyes kisebb választó csoportok (községek) által választott elektoroknak a választás távol eső színhelyére (a megye központjába) kell utazniuk. (Igy a francia szenátorok választásánál)

A választói jog ezen jellegéből következik továbbá, hogy az (amennyiben a fentiek szerint jognak nevezhető) szigorúan a személyhez kötött, személyes jog, mely megbízás alapján nem gyakorolható.

A szavazatjog gyakorlásának kötelezettsége (melynek pártolói Athénre, a frankok és germánok törvényeire, a középkori olasz községek statutumaira és a svájci kantonok régibb és újabb törvényeire utalnak, mint előzményekre) az általános szavazatjog rendszerének szükségszerű kiegészítéseként állítatik oda ujabban.

Ez indokolással követeltetett ismételt Franciaország újabb közéletében, hol különben a szavazási köteletség elve máris be van vezetve az alkotmányba.

Az 1875. augusztus 2-iki szervezeti törvény („loi organique sur les élections des Sénateurs“) 18. cikke szerint ugyanis a departement-ok szenatort választó testületeinek a departement minden községe által választott tagjai kötelesek a választó testületben résztvenni és a távolmaradó a belügy-minister megkeresésére a polgári törvényszék által ötven franknyi bírságban marasztaltatik el.

Az 1893. szeptember 7-iki módosított belga alkotmány is ez indokolásnak engedett, midőn (48. szakaszában) a szavazatjog gyakorlásának kötelezettségét megállapította; kiegyezés eredménye ez alkotmányszerű ki nyilatkoztatás egyébiránt a mérsékeltek s a tulzó irány közt (királyi referendum), melyek az alkotmánymódosításnál mérköztek.

12. §. A szavazatjog általános feltételei.

A szavazatjog az állami szuverén akaratra való befolyást foglalja magában, azokban tehát, kik gyakorlatával felruháztatnak, mindenekelőtt bizonyos általános feltételek kívántatnak, melyeket a szuverén akaratra való befolyás természete és fontossága megkövetel.

a) A szavazatjog után az egyes az állami élet irányának megszabásában vesz részt, azért az csak az államtagot illetheti

meg, az idegen nem gyakorolhat szavazatjogot. Az állam csak azokat ruházhatja fel az államakarat irányára való befolyás jogával, kik területén állandóan megtelepedve vannak, át vannak hatva teljesen az állam fennmaradása, fejlődése iránti érdektől, elfogadták az emberi élet berendezésének az illető állam által követendőnek vallott irányelveit s így képesek és készek odaadással közrehatni az egyetemes jó létrehozására a képviselő tagjainak kiszemelése által, mert az állam a szavazatjogot önszelmjének érvényesítésére eszközül adja a polgároknak.

Az államhoz tartozás, az egyesnek az állammal való egybe-
forottsága épen az állami hatalomra gyakorolható e befolyásban
jelenkezik; e befolyás az állami uralomnak való alávetettség
ellensúlyozását képezi, az egyén és állam viszonyának köleső-
nösségét fejezi ki, amennyiben az egyes alá van vetve az állam
hatalmának, de arra maga is befoly, úgy hogy a köznek enge-
delmeskedve, tulajdonképen önmagának engedelmeskedik, a
köznek szolgálva önmagának szolgál.

A szavazatjog, az állami szuverén akarat befolyásolhatá-
sának létrehozásában való közreműködés joga, az államtagság
betetőzését képezi, úgy hogy azok, kik e jog birtokában van-
nak, neveztetnek szűkebb értelemben állampolgároknak (Staats-
bürger; citoyen,) míg azok, kik e joggal nem birnak, tágabb
értelemben vett állampolgároknak, honosoknak (Staatsange-
hörige, nationaux, nazionali) neveztetnek.

Az idegen csak az állam kötelekébe való felvétel, a tel-
jes állampolgárság elnyerése által szerezhethet szavazatjogot, és
némely alkotmány rendelkezése, mely a szavazatjogot a honfiu-
sításnak különös, ünnepélyes, magasabb formájához köti, mu-
tatja a szuverén akaratra való befolyás kiváló becsét, mely-
lyel az állam polgárának nem született egyén, az idegen csak
óvatossággal ruházható fel.

b) Nem szempontjából rendszerint csak a férfiak ruház-
tatnak fel választói joggal.

A szavazatjognak általános emberi jogként való felfo-
gása mellett ugyan abból a nőket se lehetne kizárni, nem lévén
elfogadható érv, hogy a szavazatjog mint az állammal szem-
ben teljesítendő különös köteleességek (adófizetés, katonáskodás)
ellenszolgálmánya, jutalma jelenkezik, mert akkor pl. a kato-
náskodásra alkalmatlanok se volnának szavazatjoggal felru-
zhatók. Az se állitható, hogy a nő értelmi színvonala, ítélő
tehetsége a férfiénál alacsonyabb (a mit még Aristoteles tanít)

sőt számtalan példa mutatja, hogy e tehetségeknek a férfiénál nagyobb fokával rendelkezik.

Azonban mégis a női élethivatásnak a férfitől teljes különbsége kívánja, hogy a nő a szavazatjogból kizárassék.

A férfi ugyanis kiválólag az értelem, a nő kiválólag az érzelem világára van utalva természete által. A nő az érzelem által ismeri meg a világot, az egész emberi élet képét az érzelmen át nyeri. E hiánya az egyensulynak tehetségeiben, erejének e sajátossága teszi őt alkalmatlanná az állami működésre, kívánja, hogy a nő ne a szavazóhelyiségben, hanem a házasság kötelékében, a családi hivatásban, az erkölcsnek, hazafi érzelmenek ápolásával hozza meg saját értékes részét az állam javának előmozdításában.

És itt főleg anyasági hivatása jön tekintetbe, mely a terhesség ideje alatt teljesen átalakítja, szenvedéseivel kapcsolatban érzékenynyé, szellemét nyugodt ítélkezésre kevésbé képessé teszi, illetőleg mindenesetre alkalmatlanná az állami élet megítélésében szükséges tárgyilagosságra. Magát a családi élet zavartalanságát is veszélyeztetné a nőnek politikai párttúsákká való bevonása, vagy pedig engedelmes eszközévé teszi őt a családfőnek, a mi meg a választói meggyőződés szabad érvényesítésével állna ellentétben. Mindezeknél még nagyobb veszélylyel járna a nő politikai egyenjogusítása a férfival annál fogva, hogy számára az összes életpályák megnyitását vonná maga után, a mit pedig sem a női hivatás, sem a köz szempontja nem ajánlanak. Nem annál fogva, mert a mi különösen a hivatali pályákat illeti, felsőbbbségi, uralmi állásra a nő természeténél fogva nem lenne bocsátható (minek igazságát ki-váló uralkodónók példája nem dönti meg).

c) Az állami élet szükségének felismerése a szellemi képességek háborítlan, teljes birtokát tételezi fel; ezért a szellemileg csorbultak (gyöngé elméjük stb.) szükségkép kizárandók a szavazatjogból. De másrészt bizonyos érettséget, tapasztalatot tételezván fel, a kor helyesen tétetik a szavazatjog megadásának általános feltételeül. Mivel pedig az államügyekben való jártasság, az állami érdek helyes megítélése az érettségnek nagyobb fokát kívánja meg, mint minőt az egyén saját ügyeinek önálló intézhetése megkövetel, mert itt az önérdek ösztönző ereje a fiatalabb kort is komoly megfontolásra készítheti, míg a köz érdekének szemmel tartása a jellem nagyobb

megszilárdulását igényli, a politikai teljeskorúság helyesen alapíttatik meg későbbi időre a magánjogi teljeskorúság elérésénél.

d) Az erkölcsi érzület érintetlensége szempontjából záratnak ki a szavazatjog gyakorlásából a büntett miatt elítéltek vagy csak ilyennel gyanúsítottak is (vizsgálati fogságban levők) mert a közhatalomra való befolyás a honpolgári erények teljességét, melynek az erkölcsi érzület tisztasága nélkülözhetlen eleme, követeli s azoktól, kik a jogrenddel összeütközésbe jöve az állam megtorló hatalmának vettetnek alá, az államnak meg kell tagadni a jogot, hogy akarátára befolyjanak. A szavazatjog gyakorlásából való kizárás nemcsak a büntetés tartama alatt, hanem a büntetés kiállása után is meghatározott ideig büntetőkép sujtja az állam jogrendje ellen cselekvőket.

e) Végül kizárandók a szavazatjog gyakorlásából mindazon egyének, kikben hiányzik a kellő függetlenség arra, hogy a választói joggal szabad elhatározásukból a köz érdekében éljenek s nem kerülnek oly egyének befolyása alá, kikkel szemben alárendeltségi, függőségi viszonyban vannak. Így a gyámság alatt levők, a vagyonbukottak és közsegélyezésben részesülők. Az állam szervezett karhatalmának, a hadseregnek tagjait feljebbvalóikkal szemben feltétlen engedelmisségi kötelességük, az államfő különös befolyása alá helyezésük szintén alkalmatlanná teszi a szuverén akaratra a szavazatjog útján való befolyásra.

13. §. Az aktív választói jog.

Ha a szavazatjog az egyenlő emberi minőséggel kapcsolatban mint természeti jog, mint az emberi minőséggel szükségképen velejáró, az egyén az államban való érvényesülésének, az egyéni érdekeknek eszköze fogatik fel, akkor azzal szükségképen minden felnőtt, önrendelkező egyén ellátandó vagyis az általános szavazatjog rendszere hozandó be.

Az általános szavazatjogot ugyanis különösen arra alapítják, hogy miután az állam hatalma minden egyénre egyaránt kiterjed, s az állam iránti köteleességek (adófizetés, katonáskodás) is általánosak, kell hogy ezzel szemben az egyén érdekében, annak védelmére az államhatalomra, annak irányára való befolyás mindenkinek megadassék, vagyis a kötelezettséggel annak mintegy reflex hatásaként a jog is velejárjon.

Ámde az általános szavazatjog csak az állam s a szavazati jog természetének, valamint az egyenlőségnek téves felfogása mellett követelhető.

A szavazatjog nem jár az emberi minőséggel szükségképen, hanem az állam által az arra érdemeseknek adott külön jog magának az államnak érdekében. Az állam ezen joggal csak olyanokat ruházhat fel, kikben az állami élet szükségének helyes felismerésére irányuló képességet, az államias, közületi érzést és főleg ama tudat meglétét felteheti, hogy ők a szavazatjog gyakorlásával az egésznek, az összeségnek érdekében járnak el, magukat a köznek szentelik, s mindnyájáért, az összes államtagokért magasabb, állami érdekekben cseleksznek.

Ha a szavazatjog pusztán az emberi minőséghez kötött lenne, az idegentől, ki az államban tartózkodik s hatalmának bizonyos tekintetben szintén alá van vetve, se lenne megtagadható.

Az egyenlőség, melyre az általános szavazatjog követelése alapittatik, se fogadható el és nincs is meg oly értelemben az államtagok közt, mint azt az általános szavazatjog hívei meglevőnek hiszik.

Emberi mivoltára, rendeltetésére nézve valóban minden egyén teljesen egyenlő, de nem az állami lét kérdéseinek felismerése, e részbeni tehetségei tekintetében. A képviseletnek nem az a célja, hogy egy kisebb számú testület váltsa fel a választópolgárok nagy egyetemét, hanem ép az, hogy a szuverén állami akarat kiképzésére az államtagok közül az arra legalkalmasabbak szemeltessenek ki. Már pedig ezen alkalmasság megítélésének képességét, e bíráló erőt lehetetlen minden egyes egyénnek egyformán tulajdonítani. Így az általános szavazatjog legfeljebb a képviselet számszerű tökéletességét biztosíthatja, a képviselő minden egyes polgár szavazatával választatván, de ezen tény belső értékéről, az állami szükségeknek megfelelő voltáról nem nyújthat kezességet. Sőt az arra hivatott, képesebb elemnek a tudatlan nyers tömeg által való leigázását a szavazásnál eredményezi.

Az általános szavazatjog e hiányán nem segíthetni a polgároknak a választói joggal való élésre olyforma különös előkészítésével sem, hogy az állami élet főelveinek, a közgazdasági ismeretek alapjainak, a hazai történetnek s az államszervezetnek, közigazgatásnak megismertetése után a szavazóképes kor elérésével bizonyos állami vizsgát tennének le, melynek kiállása

a szavazatjoggal helyes élesre való képességüknek formai bizonyítéka lenne.

Az államias életre való képesség ugyanis az állam szükségének helyes felismerésén kívül a polgár részéről a köz, az állam érdekeihez való ragaszkodást, önzetlenséget, önfeláldozást kíván.

De nem fogadható el az általános szavazatjog mint minden egyén egyenlő védelmi szükségének, érdekének eszköze az állammal szemben sem, mert a szavazatjog egyáltalán nem lehet az egyén érdekének eszköze, az állam maga se lévén csak az egyéni érdekek biztosítására szolgáló intézmény, szövetkezet. Ha a szavazatjog az egyéni érdek biztosításának, az egyén védelmének eszköze lenne, azzal szükségképen az állam minden tagját (még az inségben levőket, foglyokat is) fel kellene ruházni, mert mindenkinek van valami védeni való érdeke.

De ez elvi kifogásokon kívül az általános szavazatjog, az általa nyert tapasztalatok szerint se igazolja a hozzája fűzött várakozásokat.

Bevallott czéljának: minden önrendelkező polgárnak részt juttatni az államhatalomra, csak színleg felel meg, mert a tömeg könnyen enged a felette befolyásra szerttenni tudók hatalmának s így az egyesek csak önmagukat ámitják, midőn azt hiszik, hogy önakaratukat érvényesítik, mert valóban csak engedelmes eszközök a felettök befolyásra jutott egyén, vagy kevés számú egyének kezében. Nem biztosítja ez intézmény a közszabadságnak se, mert a mint ugyancsak a történeti tapasztalás mutatja, egyes egyén nagyravágásának hordozója, s társadalmi osztályharcoknak szítója egyaránt lehet.

Mindezeknél fogva az általános szavazatjog rendszerként egyáltalán nems kivételes is legfeljebb csak oly államban fogadható el, hol az államczél, az állameszmény a társadalom minden rétegében kellőleg megértve, felfogva vannak s a nép általános nivója az állami élet szükségének helyes felismerésére enged biztos következtetést.

Hiányainak ellensúlyozására ajánltatik a kisebbségek képviselőténak, a többes szavazatnak és közvetett szavazatnak behozása.

De ellensúlyozhatók az általános szavazatjog hiányai különösen az által is, ha a nép, ámbár a szavazatjog maga bizonyos minimalis adófizetéshez kötve nincsen, az adófizetés alapulvételével választó osztályokra osztatik, oly módon, hogy

az állampolgárok az összes adószolgáltatás bizonyos hányadának (harmadának, negyedének) alapulvétele mellett osztályokba soroztatnak, mi mellett az utolsó osztályba az adót nem fizetők is tartoznak, s miután minden egyes osztály egyenlő számú képviselőt (vagy elektort) választ, az alsóbb osztályok túlsúlyának elejétetik. (Porosz Dreiklassensystem.)

Az általános egyenlő szavazatjog hátrányait belátva az alkotmányok jobbára a korlátolt, cenzusos szavazatjog rendszerére tértek át. Cenzus általában a választói jognak képességtől függővé tétele, tehát bizonyos minimális anyagi, vagy értelmi tehetségnek feltételül szabása.

Az állam lényegében tekintve mindenkor osztályuralom, a szavazatjog feltételének az értelmi vagy anyagi erő bizonyos minimális fokába való helyezése tehát a szerint fog egy államban helyet foglalni, hogy mily osztály uralma van jelen az államban, mely hatalma alapjául a cenzus egyik vagy másik nemét fogja inkább elfogadni. Oly államban például, hol a társadalom alakulására a vagyonnak van főbefolyása s az értelmi hivatásoknak kevésbé van társadalmi érvénye, a vagyoni cenzus fog a szavazatjog feltételeként kitűzteni.

A vagyoni cenzus azonban, mely bizonyos jövedelem, vagy minimális adófizetés kimutatását követeli, a szavazatjog alapjává egyoldalúan, kizárólag nem tehető, mert a vagyon birtoka s az ezzel járó önállóbb élethelyzet nem szükségkép hordja magában az állami tehetségek meglevését. A vagyon még az illető vagyonszerző, üzleti képességének se kétségtelen bizonyítéka, mert a birtokos gazdasági tevékenysége nélkül is (örökösödés, ajándékozás útján) előállhat vagy épen erkölcsileg kifogás alá eső, szennyes magántevékenységnek lehet eredménye.

Végkép elvetendő pedig a vagyoni cenzus mellett felhozott amaz érv, hogy az a vagyonos osztály érdekének védelmére kívánatos, beleszólás adatván nekik az államnak a vagyont érintő rendelkezéseibe (adók megszabása) mert az államhatalom nem magánérdekek feletti kiegyezés az illető érdekelttekkel.

Nem áll, hogy a vagyonos osztálynak inkább érdekében áll a jó kormányzás (Mirabeau), mert az állam célja: bizonyos ember-eszmény megvalósítása, egyetemes érdeket képvisel a társadalom minden osztályára. A vagyoni osztálytól kizárólag az állami rend fenmaradását pedig hiábavaló remélni, ha ama rend fentartása nem a társadalom minden osztályának érdeke. Ugy hogy a vagyoni cenzus hiányát csak annak lehetőleg ala-

csony megszabásával lehet kiegyenliteni, s elfogadása mellett a főérv a mérséklő befolyás lehet az államéletben, mire a vagyonos osztály részéről, az esetleg tulzó hajlamu vagyontalannal szemben, minden esetre számitani lehet.

Annak alkotmányos határozmánynyá tétele, hogy nem elég bizonyos minimális adófizetés, hanem az illető köteles is esedékes adóját a szavazatjog tényleges gyakorolhatása végett bizonyos határideig lefizetni, nem helyeselheto. Az állam tulajdonképen pénzügyi érdekeit védi ily rendszabálylyal, közvetett kényszert gyakorol adójövedelmeinek szabályos befolyása érdekében, mert az állami élet szükségeinek megbírási képessége s a hazafi érzés független attól, hogy az állampolgár eleget tesz-e bizonyos határidőben adófizetési kötelezettségének.

Az értelmi census vagyis az írni-olvasni tudásnak, (az alkotmány elolvasása tudásának) mint a műveltségszerzés feltételeinek kikötése, szintén abban a hiányban szenved ugyan, hogy az értelem ezen elsőleges feltételeinek bírása magában még az illetőnek helyes államias, közületi gondolkodását, ítélő képességét nem bizonyítja; másrészt pedig nem állitható, hogy oly egyén, ki ez elemi feltételekkel nem rendelkezik, már ennél-fogva képtelen lenne az államias gondolkodásra. Mégis mivel a műveltség ez elemeinek bírása mindenestre valószínűbbé teszi a szavazatjog helyes gyakorlására való képességet, az értelmi census helyesen tüzetik a választó jog feltételeül. De ez egyuttal ama kötelességet rója az államra, hogy az ismeretek megszerzését a népnek valóban lehetségessé tegye (iskolakényszer).

Mivel a vagyoni census csak mint a politikai belátás ismérve fogadható el, következik ebből, hogy minden vagyonra, jövedelemre való tekintet nélkül megadandó a szavazatjog mindazoknak, kik formai képesitettségek vagy az általuk ellátott társadalmi állásnál fogva, oly szellemi színvonalon állanak, hogy az értelem megfelelő foka náluk feltehető (okleveles egyének, írók stb.)

A szavazatjog gyakorlása azonban, ha a jog összes feltételei megvannak is különben, függővé tehető ezen jog előzetes közhitelességű megállapításától, a mi a választók névjegyzékébe való felvétel által történik. Ily előzetes közhitelességű megállapítás mindenestre nagyobb biztosítója ugyan a választási eljárás szabályos lefolyásának s e szempontból rendszerint a szavazatjog gyakorlásának feltételeül tüzetik. Kizárolagos alkalmazásának helyessége azonban nem állapitható meg már

annál fogva se, mert igen sok választónak jogától való megfosztása ily alaki követelmények figyelmen kívül hagyása miatt (a választók névjegyzékébe való felvétel szorgalmazásának elmulasztása a kellő időben) nem helyeselhető.

Az általános egyenlő szavazatjogot minden ember egyenlőségéből indulva ki, az 1791-ik évi francia alkotmány állapította meg (az emberi és polgári jogok kinyilatkoztatásának 6. pontjában, mely általános kijelentések belső hamisságát, gyakorlati veszélyességét már **Bentham** mutatta ki a politikai tévtanokról irt értekezésében. (*Anarchical Fallacies being an examination of the Declaration of Rights issued during the French Revolution*), a francia deklarációnak részint az amerikai államok hasonló kinyilatkoztatásai (először Virginia állam 1776. júniusi alkotmánya tartalmazott ilyet) szolgálván előképül. Az „egyenlőség és szabadság“-nak emberi alapjogokként kijelentése mellett természetes volt, hogy a szuverén akaratra való befolyással az állam minden polgárát felruházta. Ez elvet ez időtől a francia köztársasági alkotmányok fenn is tartották, míg a monarchia azt a cenzussal mérsékelte.

Az amerikaiak a közhatalom forrását a népbe helyezvén, az általános egyenlő szavazatjog (universal suffrage) mindinkább utat tör magának a szövetség egyes államaiban, melyeknek választási rendszerei érvényesek az unió képviselőházába történő választásoknál is. Azonban a választói jog még se tekintetik az emberi minőséggel szükségképen összekötöttnek, sőt inkább kiváltság, szabadalom, közmegbízatus jellegével bírónak fogatik az fel, melylyel az állam csak az arra alkalmasokat ruházhatja fel.

Az állampolgároknak rendszeres állami oktatással a szavazatjog helyes gyakorlására való emelését (Confirmandenunterricht, staatliche Confirmation) **Bluntsehli** hozta javaslatba (*Politik.* 427. 1.).

14. §. A többes szavazat.

A szavazat hatályosságát tekintve egyes vagy többes lehet a szerint, a mint minden választó egyaránt egy szavazattal, vagy némelyek egy, mások a mint az alkotmány által kívánt feltételeknek megfelelnek, több, 2—3 szavazattal ruháztatnak fel.

A többes szavazatot (vote plural, plural voting) főleg az általános szavazatjog hátrányainak ellensúlyozására ajánlják, alapjává pedig a nagyobb értelmi, vagy vagyoni képességet kívánják tenni.

De akár a magasabb értelmiséget (és pedig nem az abszolút értelemben vett, hanem a nemzeti gondolkodás fejlettebb fokát), akár a vagyoni előbbrevalóságot tegyük a többes

szavazat alapjává, mindkettő egyaránt tarthatatlan és igazságtalan.

Nem az értelmi magasabb fejlettség egyoldalú túlsúlya mérvadó a választó polgárban, hanem a nemzeti érzés, a polgári erkölcs foka, mely a szellemi előbbrevalósággal szükségképpen nincs összekapcsolva. Semmi összeköttetés sincs a műveltség kisebb vagy nagyobb foka és az egyesekben meglevő erkölcsi erő között. De még ha el is fogadjuk, hogy a nagyobb politikai belátást nagyobb befolyás illeti meg, lehetetlen az egyesek értelmi jelentőségét ily fokozatos befolyás adással mérlegelni, lehetetlen az egyes választó polgárok vélt belső értékének a szavazatjog többszörözésében megfelelő kifejezést adni.

A vagyoni előbbrevalóságot pedig szintén nem lehet a többes szavazat alapjává tenni. A vagyoni érdekeltség képezheti az ügyekre való befolyás nagyságának alapját egy részvényvállalatban, hol csak egyféle érdekről: az érdekeltségi vagyon gondozása s növeléséről van szó, természetes tehát, hogy ha e befolyás nagysága a társulati vagyonban való részesedés, az érdekeltség mérve szerint igazodik. De ha az államügyek helyes vitelének a vagyonosra saját szempontjából nagyobb érdeke van is, mint a vagyontalanra, azért ezen érdekeltséget nem lehet a szavazatjog alapjává tenni, mert akkor az államot az emberek olyan szövetkezésévé süllyesztjük alá, melynek egyedüli célja a vagyonszerzés és megóvás feltételeinek fenntartása, mi által megtagadjuk az erkölcsi elemet az állam egész életében. Az állam az egyes választópolgárban csak a nemzeti erő és gondolkodás megnyilatkozását tisztelheti és ismerheti el, ennek pedig a vagyoni felsőbbbséghez semmi köze.

Legkevesebbé kifogásolható lenne még a családfők szavazatának többszörözése. De lényegileg ez is ama feltevésből indul ki, a melylyel a gazdagok többszörös szavazata ajánltatik, hogy t. i. a családfőknek nagyobb érdeke van az államélet helyes irányzása körül (pl. könnyelmű háboruk elkerülése), már pedig az államot az egyesek ahhoz fűződő érdekeltségi aránya szerint nem lehet szervezni, az államezél, bizonyos koronkint elfogadott ember-eszmény (typus) megvalósítása, mint már említők, egyenlő érdeket foglalván magában az állam minden egyes tagjára.

Mill, ki az értelmi előkelőbbiség külön érvényesülését kívánja; az elvont értelmiséget tartja tekintetbeveendőnek oly célból, hogy a felvilágosultabb kisebbség el ne nyomassék. Szerinte nem lehet két véleménynek,

tekintet nélkül kifejezőikre, egyenlő értékét elfogadni és az egyetlen alap, melylyel az egyik polgár szavazata értékesebbnek, nagyobb horderővel bírónak tekinthető, mint a másiké: az egyén szellemi felsőbbisége.

Mill javaslatának lényeges hiánya, hogy mint fentebb kifejtett, az a magasabb értelmiség, melyet ő a szavazatjog többségének alapjává tesz oly értelemben semmi esetre se bírhat nyomatékkal az állami életben, hogy az okosabbat, általában nagyobb értelmiségűt e czímen nagyobb befolyással is ruházzuk fel.

Hazai irodalmunkban a többes szavazat híve **Kunz Ignác**, (*Nemzetállam, A demokrácia eszméje és szervezete*) ki azt mondja, hogy egyedül a többes-szavazat alakjában lehet a demokrátiát államilag szervezni. Mert mit tesz a demokrácia? Az államszervezés alapjává teszi az ősi, születési erénnyel szemben a személyes érdemet; czélja „a személyes érdem erejét a legmagasabb fokra emelni a nemzeti életben“. Ezért mindenkit oly arányban kell felruházni politikai joggal, a mily arányban a nemzet benne önmagát érzi; következésképen csak a többes szavazat alapján lehet a nemzetet szervezni, mint államalanyt. Minden polgárt azon arányban kell politikai joggal felruházni, a mily arányban benne „a nemzet — személyes érdemeinél fogva él“. Vagyis általános, de arányos (többes) legyen a szavazatjog. „Ha két állampolgár egyenlő jó hazafi, akkor a nemzetszemély nagyobb quantuma abban lakik, a ki magasabb műveltséggel bír közülük“. Ezért az értelmiséget — nem ugyan az elvont értelemben vett értelmiséget, hanem mint a „nemzeti ész nagyobb fokát“ — a többes szavazatok egyik alapjává kell tenni, ha demokratikusan akarjuk szervezni az államot, mert hiszen a demokrácia nem egyéb, mint a személyes érdem aránya szerint szervezett állam (és társadalom)“. Már pedig mint az elvont értelmiség, úgy a „nemzeti ész nagyobb foka“ is személyes érdem.

15. §. Az érdekképviselet.

A képviselet ama rendszere, melynél az életmód, hivatás és ennelfogva az érdekek azonossága által egybekapcsolt szűkebb társadalmi csoportok (tehát a tudomány, művészet, közgazdaság stb. érdekei) az országos képviselők választásánál önállóan figyelembevételnek, (kik által választott egyének képviselői tisztének jellegén a míg nemcsak egyes osztályok érdekeinek, hanem az egyetemes érdekeknek képviseletére hivatvák, változás nem esik) nem egyezik meg a képviselet eszméjével.

Az érdekképviselet védői arra utalnak, hogy valamint az emberi test sejtjei szervekké válnak, úgy kell az embereknek is a társadalomban szövetkezniök. A társadalom is élő test. A mint bizonyos számú sejt a physiologiai élet szükségére szövetté, majd szervvé csoportosul, így kell ennek történni a társadalmi életben is.

Érdekesoportok alapján szervezni a képviseletet azonban csak addig lehet, a míg a társadalom széttagoltságánál fogva a képviselet egyetemes szervezetéhez nem juthatni, míg az állami jó a társadalom minden osztályára egyetemesen kiterjedőnek, egyformának fel nem fogatik. Az érdekképviselet, ha mint kizárólagos rendszer alkalmaztatik, a képviselet tulajdonképeni eszméjének tagadása, lévén ennek ezélya az állami összérdekeket felölelő egyetemes jó megvalósítása, a minek az osztályérdek mindig csak részét képezi. De részleges rendszabályul se alkalmazható sikerrel, annál az alapelvi különbségnél fogva, mely közte és az általános, az állampolgárok egyeteméből kiinduló képviselet eszméje közt létezik, s melynél fogva mindig hátrányosan fogja annak működését befolyásolni.

Némelyek szerint a felsőházba kellene bevinni az érdekképviseletet, míg a képviselőház továbbra is a szám szuverenitását képviselné. A felsőházban ma is helyet foglalnak a papi, tudományos és művészi testületek, némely főbb állami hivatalok, a földbirtok, ipar és kereskedelem kiváló képviselői, de nem az érdekképviseleti eszme alapján. A papi rend képviselői az államakarat kiképzésében mindenkor birt nyomatékos befolyás révén, illetve történeti jogán, a tudomány és művészet, földbirtok, ipar és kereskedelem, valamint általában a közélet kitűnőségei, mint társadalmi kiválóságok, életállásaik felsőbb nemzeti értékénél fogva ülnek ottan, de egyik sem azért, hogy a saját osztálya, rendje érdekeit képviselje. Ezért meghívatásukban nem az illető társadalmi foglalkozás jelentősége, illetőleg e foglalkozás érdekeinek fontossága a mérvadó, mert akkor ehhez képest kellene alakulni képviselőik számának is, mit pedig sehhol nem találunk.

Krause, Ahrens, majd Mohlnál találjuk az érdekképviseletnek tüzetesebb felkarolását. Az utóbbi három érdekesoportot különböztet meg: az anyagi érdekek csoportját, hová a földbirtok, ipar és kereskedés képviselői tartoznának; a szellemi érdekek csoportját, hová a tudomány, művészet és egyházak képviselőit sorozza, végül a helyi érdekek csoportját, melyet a közösségek képviselnek.

Bluntschli se idegenkedik az érdekképviselet eszméjétől. Rámutatva a tulajdonképeni rendi és osztályképviselet közti különbségre, melyet abban talál, hogy a rendek főjelentőségüket nem az államban, hanem azon kívül birják és így természetüknél fogva külön állásra és külön érdekekre utalvák, míg ellenben az osztályokra való tagolás az állam egységét nem bontja meg, nem veszélyezteteti, miután az osztályok nem az államon kívül vannak és azzal szemben mi erővel sem bírnak — arra a következtetésre jut, hogy

mindaz, a mit a rendi képviselő ellen föl lehet hozni, az osztályképviselőnek akadályát nem képezheti.

Az érdekképviselő eszméjét valósította meg kiválólág az 1873. évi április 2-iki osztrák választói törvény, mely szerint az alsókamara négyféle kategóriájú választók és pedig: a nagy földbirtok (85 képviselővel), a városok (99 képviselővel), a kereskedelmi kamarák (21 képviselővel) és a vidéki választókerületek által (120 képviselővel) választatik.

16. §. A passzív választói jog.

A megválasztathatóság, képesség: képviselői tisztelet betölteni, az állami szuverén akaratra való közvetett befolyás: a képviselőválasztásban való résztvehetőség feltételein (állampolgárság, feddhetlenség, gazdasági önállóság) kívül még különös feltételek meglétét kívánja. Csak e feltétellel fogadható el amaz elv, hogy minden választó egyszersmind választható.

A különös feltételek, melyek szóba jöhetnek:

a) a szerzett állampolgárságnak huzamosabb időn át fennállása,

b) bizonyos helyi kötelékbe, az illető választó kerületbe való tartozás,

c) magasabb életkor,

d) nagyobb cenzus,

e) az erkölcsi érintetlenség nagyobb foka,

f) mentesség bizonyos különös életállástól, hivatástól.

A képviselői tisztelet betölthetőségéhez, a megválasztatáshoz mindezen feltételek fennforgása kitűzhető és pedig ama joghatálylyal, hogy az olyan jelölt, kiben e feltételek nincsenek meg, érvényesen meg nem választható, az ily választás tehát szükségkép semmisnek tekintendő.

a) Az állami szuverén akarat kiképezésében való résztvehetőség az illető egyénnek az államezzállal, állameszménynyel való teljes összeforrottságát, az egyén és állam viszonyának bensőségét kívánja meg, a mi a született állampolgárnál eleve feltehető, míg az idegennél, ki az államhoz tartozást honosítás útján szerzi meg, ez rendszerint csak hosszabb idő elteltével tekinthető meglévőnek. Nincs ugyan kizárva egyesekre, hogy a honosított állampolgár rövidebb idő alatt is teljesen beolvad az államba, képes lesz annak öntudatában részesedni, az állameszményhez teljes odaadással lenni. Mégis általában a szerzett

állampolgársággal bíró egyénre nézve bizonyos nagyobb időtartam helyesen állapittatik meg (8—10 év), melynek elteltével lehet őt csak a parlamentbe befogadni.

Az állam magatartása a honosítottal szemben, befolyást engedni szuverén akaratának kiképzésében, ama szigorubb vagy enyhébb felfogástól függ, melyet az állam a tagjául nem született egyéneknek kebelébe fogadása tekintetében egyáltalán érvényesít, így a passzív választói jogot csak a honosítás bizonyos nagyobb, ünnepélyesebb formájával kötheti össze (a belga *grande naturalisation*.)

b) A helyi kötelékbe, az illető választókerületbe való tartozás a megválasztatás feltételeül helyesen ki nem tűzhető, mert azt a téves hitet keltheti, hogy a képviselőnek kiválólág a helyi érdekekkel kell törődni, holott a választás által az egész állam nyer szervet s a kerületekre osztás csak külső, technikai berendezés.

c) Ellenben a magasabb életkor helyesen állapittatik a megválaszthatóság feltételeül, a törvényhozói tiszt ellátása nagyobb politikai belátást szükségelvén, mint maga a törvényhozó kijelölésére irányuló tevékenység: a választás.

d) A magasabb cenzusnak célja a képviselő függetlenségének nagyobb biztosítása. De eltekintve attól, hogy a nagyobb adófizetés vagy jövedelem kimutatása, tehát a vagyon egyáltalán nem feltétlen ismérve a képviselő függetlenségének (mert egy nagy gazdasági, ipari, vállalkozói tevékenységet kifejtő egyén, mint képviselő, a végrehajtóhatalommal szemben kevésbé független, inkább lekötött lehet, mint egy talán egészen vagyontalan), nem fogadható el a magasabb cenzus azért sem, mert sok arra való, kiváló egyénnek a törvényhozótestületbe jutását hiúsíthatja meg. Egészen felesleges lesz pedig akkor, ha a képviselőség díjtalan közfunkezióvá tétetik, mert ez esetben a képviselői tiszt elfogadására ugysis csak megfelelő anyagi erővel rendelkező egyének fognak vállalkozhatni.

e) Az állam az erkölcsi érzület érintetlenségét már a szavazóban megkívánja, megfosztván a szavazatjog gyakorlásától, a büntetés tartama alatt és azután is bizonyos ideig, az állami jogrenddel összeütközésbe jövő tagjait.

Az állami szuverén akarat kiképzésében való résztvehetés, a képviselői tiszt azonban az erkölcsi érintetlenségnek még nagyobb fokát követeli. Ezért míg az elítéltek csak általában a büntetés tartama alatt s azután határozott ideig záratnak ki

a szavazatjog útján az állami akaratra való befolyásból, bizonyos nagyobb, az erkölcsi és jogérzet lényeges fogyatkozására valló bűntényekben elmarasztaltakat az állam mindenkorra képteleneknek nyilvánít arra, hogy szuverén akarata kimunkálásának közvetlen részesei legyenek.

f) A papokra nézve az állam szempontjából alig hozható fel indok a megválaszthatóságból való kizárás mellett. Ez csak a szerzetesekre foroghat fenn annyiban, hogy ők rendi szervezetök egyetemességénél fogva főhatóságuktól függő helyzetben vannak, a mi nem teszi őket alkalmassá a parlamenti működésre.

Az állam ugyan az életnek a vallást érintő oldalától sem zárkozhatik el, azonban szuverén elhatározásaiban e részben is csak az emberi lényeg és az állami érdek szempontja, saját felfogása a laikus és vallásos élet viszonyáról vezérelheti, nem pedig a vallási érdekek egyoldalú uralma.

Az egyház, nevezetesen az egész világon egyetemes szervezetű, főhatóságukat az államon kívül bíró szerzetesrendek tagjai részéről ez utóbbi veszély fenyegethet, ha közvetlen befolyás engedtetik nekik a szuverén akarat alkotására.

Mindazáltal bizonyos papi rendeknek megengedhető a megválasztathatóság, amennyiben e feltételezés kevésbbé áll s az illető rendeknek különben is számottevő kulturális jelentősége van.

g) A hadsereg tagjai (a tetteleges szolgálatban álló összes katonai személyek) kizárandók a parlamentből, mert a hadsereg, mint az állam fegyveres karhatalma, mely szuverén akaratának végső esetben érvényt szerez, mint külön e célra szolgáló szervezet, tagjainak feltétlen engedelmségénél, csak a végrehajtás eszköze lehet.

Az állami hivatalnokok általában megválaszthatók ugyan, de a képviselői tisztség természete azt követeli, hogy hivatali funkciót és képviselői tisztet egyidejűleg ne gyakoroljanak, tehát hivatalukat letegyék (ld. az összeférhetlenséget). Bizonyos akár állami, akár önkormányzati hivatalnokok azonban relatív megválaszthatatlannak jelenthetők ki, azon kerületben t. i., melyre hivatalos működésük kiterjed, miután attól lehet tartani, hogy hivatalos állásuk hatalmát megválasztatásuk érdekében felhasználják, vagyis a választók szabadságát veszélyeztetik. Ugy, hogy ez esetben az illető hivatalnokok érvényesen megse választhatók.

17. §. A választási mód.

A választás lehet:

a) közvetlen vagy közvetett.

A közvetett választási rendszer, midőn a választó (ösválasztó) csak azok kijelölésére van jogosítva, kik a választást megejtik, az általános szavazatjog enyhítésére kívántatik azzal az indokolással, hogy így lehetővé válik ugyan a választói jogot nagy mérvben kiterjeszteni, de másrészt a jog a képességgel arányosittatik, mert ha nem is lehet mindenkinél feltenni az arravalóságot, hogy a képviselőt kijelölje, feltehető azon képessége, hogy a választásra alkalmas egyéneket jelöljön meg.

Azonban a közvetett választás elvileg nem állja ki a bírálatot annál fogva, hogy az egyes állampolgár befolyását az állami akaratra lényegesen alászállítja, majdnem megsemmisíti s vagy csak oly képességet tesz fel az egyesben, hogy ő az állami élet szükségére, annak irányára való tekintet nélkül, a képviselő megválasztásával való megbízásban rejlő bizalomra érdemes polgártársait kikeresheti (amenyiben az elektoroknak utasítással való megkötése meg nem engedtetik), mely esetben az ilyennek nem adandó meg a választói jog; vagy pedig az elektorok kijelölése a politikai pártállásra, az államélet irányára való tekintettel történik, mely esetben nincs szükség a közvetettségre, mert azon államatag, ki e szempontból helyesen tud élni szavazati jogával, közvetlenül kell, hogy megválassza a képviselőt.

Ezen felül (mint ezt különösen az északamerikai unió elnökválasztásánál látjuk) a közvetett választás a választás tisztaságát lényegesen alászállítja, a pártok versengését szükségtelenül élesíti, a népjellemet a korrupt eljárás nagyobb térfoglalásával megrontja; a választás célját, hogy az állampolgárok közt az arra legérdemesebbek kerestessenek ki, nem biztosítja, sőt inkább oly egyének megválasztásának kedvez, kiknek képességeit maguk az ösválasztók nem is ismerik.

A közvetett választás védői leginkább az amerikai senatus egybealkotására hivatkoznak. Ámde az amerikai senatus, eltekintve attól, hogy összetett állam törvényhozó szerve, egészen sajátlagos alakulat, melynek szerzői ama célt tűzték ki, hogy a népet a demokraczia többségi uralma ellen védelmezze, hogy abban az általános szavazatjogon alapuló képviselőházétől különböző szellem foglaljon helyet. A megválasztandókban kívánt

politikai főlény követelte, hogy a senatorok választása ne közvetlenül a népre, hanem annak választottaira, az államok törvényhozó testületeinek (képviselőház és senatus) megegyezésére bizzassék.

b) A szavazás egyszerű, egyedenkinti (individuális) vagy lajstromos (lista-) szavazás.

Előbbinél a választókerület csak egy képviselőt választ, utóbbinál a választókerületben több képviselő lévén választandó, a szavazópolgár egyszerre több egyénre adja szavazatát. Az egyénenkénti szavazásnak elsőség adandó annál fogva, mert a választók és a képviselő viszonyát bensőbbé teszi, jobban kimutatja a választók nézetirányait.

c) A választás lehet: választás közfelkiáltással, (per acclamationem), mely az összes szavazatképes polgárok egy személyben való akarattalálkozásának nyilatkozása.

Lehet továbbá a választás egyszerű többségi választás, melynek eredménye ismét relativ többség lehet (kettőnél több jelöltre való szavazás esetén) vagyis a beadott szavazatok legnagyobb számának elnyerése a többi jelöltekkel szemben, vagy abszolút többség, mely az összes beadott szavazatok nagyobb részének elnyerését jelenti az egyik jelölt által. Annak kimondása ezenfelül, hogy megválasztott képviselőnek csak az tekintetik, ki az összes beirt választók száma bizonyos hányadának (pl. egy negyedének) megfelelő szavazatot kapott, közvetett kényszer a választói jog gyakorlására.

Szavazategyenlőség esetén nincsen megválasztott képviselő. Kisegítő módul alkalmazható ez esetre a képviselő személyének meghatározására a sorshuzás, a mi elvetendő, mert a véletlenre bizza a képviselő kijelölését, tehát egészen ellentétes a választás céljával. Megállapítható, hogy az idősebb jelölt tekintetik megválasztottnak, de a nagyobb kor csak vélelem az illetőnek a képviselői tisztre nagyobb alkalmassága mellett. Mindenképen megengedhetlen azonban az egyenlő szavazatot nyert egyének közti választást a törvényhozó testre bízni, mert annak nem feladata tagjainak kiszemelése. A parlament csak a képviselői funkció jogának végső megállapításával foglalkozhat, főleg ha ez a választók részéről, a választás valamely lényeges szabálytalanságának okából, kétségbevonatik.

Lehet azonban a választásnak oly módja is, midőn a többség mellett a kisebbség nézetiránya is megfelelő választási szervezettel figyelembe vétetik.

A kisebbségek képviselte az általános szavazatjog rendszerének kiegészítéseként ajánlatik a végből, hogy minden vélemény- és akarati irány hivi számának megfelelő mértékben érvényesüljön a képviselő megalkotásában. A mai többségi rendszer, mondják, elvetendő, mert igazságtalan, egy részét a választóknak képviselő nélkül hagyván; elnyomó irányzat, mert a többség zsarnoki hatalma alatt a még oly eszélyes kisebbség is érvényesülés nélkül marad; folytonosan megzavarja a közbékét, miután a két párt versengése, melyek közül egyik kizárni igyekszik az érvényesülésből teljesen a másikat, legnagyobb mértékben felkelti a szenvedélyeket; káros eredményü magára a képviselőtestületre, mert olyan eszmék, véleményirányzatok maradnak kizárva a tanácskozásokból, melyeknek az országban sok követője van; de alapiában véve hamis is a mai rendszer, mert a választói többségek majdnem mindig mesterségesek és miután a képviselő csak a többségnek van megadva, mindig fenyeget ama veszély, hogy a határozás szuverén joga oly képviselői többségnek lesz sajátjává, mely tulajdonképen csak kisebbség, a választó polgárok körében elterjedt véleményirányok valódi arányait véve tekintetbe.

Csak az arányos képviselő, helyes tehát szerintök, mert lehetővé teszi, hogy az a vélemény, mely tulnyomó az országban, legyen tulnyomó a törvényhozó testületben is, de legyenek képviselve az ettől eltérő vélemények is abban az arányban, a mint az államatagok közt elterjedve vannak.

Az állam természetéből kiinduló helyes elmélet azonban a kisebbségek képviselőtét nem helyeselheli. Nem fogadható el az, hogy az okosság és eszélyesség nagyobb foka mindenkör és feltétlenül a kisebbségnél lenne. Ha így volna, akkor a kisebbség körében is mindig a még szűkebb körü kisebbségnél lenne a mélyebb belátás, a mi a végtelenig (illetve egész addig, mig csak ez a kisebbség az egyes emberre le nem olvad) lenne folytatható.

A kisebbségi képviselő, bármely tetszetősnek és igazságosnak tünjék is fel, végső eredményében az állam organikus természetének megtagadása, sőt az állam fölolvasztása a parlamentben. De a kisebbségi képviselő szem elől téveszti azt is, hogy az állami akaratot kimunkáló organumnak, a parlamentnek nem is lehet az a hivatása, hogy minden akaratirányt feltüntessen, mely szerint a választó polgárok az állam cselekvőségét irányozni szeretnék s ha feltüntetné is, az elha-

tározásra, akkor is csak a tömeges, illetve a túlsúlyban levő akaratirányok folyhatnak be. Sőt ha a bármiféle nézet- és akaratirányok számbavétetnének, az a parlament működésére egyenesen bénító hatású lenne, megakasztván a fő akaratirányok valamelyikének érvényre emelkedését és így az állam cselekvőségét. Hiába tesszük lehetővé, hogy a parlamentben minden valamire való nézet- és akaratiránynak képviselte legyen, ezzel elérjük ugyan azt, hogy ezen véleményirányok a tanácskozás folyamán kifejezést nyernek, de nem azt, hogy az elhatározásban érvényesüljenek. Az egyes ember akaratának irányzásánál is csak a legerősebb indokoknak lehet szava, a megfontolás csak a leghatalmasabb, mert szerinte legtöbb érveléssel támogatott szempontok szerint igazodhatik s távolabb eső, az akaratirányzásnak szűkebb körébe nem vonható lehetőségei számba nem jöhetnek. Ugyanez áll az államnak gondolkodó és akaró szervére, a parlamentre is. De a kisebbségi képviselőt annál fogva, hogy a legspeciálisabb megbízású képviselőket juttatná a parlamentbe, az egyetemes jó eszméjének se tenne hasznos szolgálatokat.

A politikai eszmék, nézetirányok, a mennyiben tartalmi súlyuknál, belső értéküknél fogva erre képesek, folyton fejlődésben vannak s az ellenzékek abszolút értéke nem a pártjukon álló szavazók időleges számától, hanem eszméik belső értékétől függ. A kisebbség nagyobb erkölcsi ereje, az államélet irányzására való nagyobb képessége, eszméinek az állami jó szempontjából nagyobb értékesége meghozza azok érvényesülését különben is. A többség eszméinek igazsága mellett a hozzája ragaszkodók száma úgyis csak vélelem.

A kisebbségi képviselői rendszer tisztán mechanikus berendezésekre fekteti a fősúlyt, holott az állam nem gép, nem lelketlen szervezet, alkotói se élettelen részek, ezért minden oly rendszer, mely csak külső mechanizmus által akar elérni oly célokat, melyek elérésénél az ezeket mozgató erkölcsi erők minemősége döntő, meddő eredményű. Tényleg nem is mutathat fel ezen rendszer itt-ott behozott egyik alakja sem eddigelé kielégítő eredményeket.

d) Lehet végül a választás nyílt vagy titkos választás.

A szavazás titkossága nem biztosítja a választás szabadságának. Ez csak egyoldalú demokratikus felfogás. A szavazás nyíltsága annak, hogy az valóban az egyetemes érdekek gyakoroltatik, ünnepélyes megpecsételése, a szavazó felelősségének nyilvánítója (ezért követeltetik a parlamentben is fontos hatá-

rozatoknál a névszerinti szavazás) s így feltétlen elsőbbséget érdemel a titkos (szavazó lapokkal való, ballot-) szavazás felett, mely az egyénből kiinduló, demokratikus iránynak eszköze. Ez utóbbi csak ott alkalmazható helyesen, hol a választási jog szabad nyilatkozásának, az illetők üldözés elleni megvédésének eszköze lehet, tehát (főleg az államélet válságos időszakában) midőn egyik párt a másik terrorizmusnak lehet kitéve.

A titkos szavazás rendszerének van olyan alakja is, midőn a szavazat csak a választókra nézve képez titkot, de a választás vezetőire nem, amennyiben a választólap beadása alkalmával felhívattatik.

A pusztá majoritási választásoknak hiányát ellensúlyozni hivatott kisebbségi képviseleti rendszernek több alakja javasoltatott.

Considérant (*De la sincérité du gouvernement représentatif* 1846) a választók összességét pártok szerint kívánja csoportosítani s a választandó képviselők számát ezen pártok szerint elosztani.

Elvi felfogása abból indul ki, hogy ha a többségnek van is joga a döntésre, de nincs joga arra, hogy a tanácskozásból kizárja a kisebbséget, vagyis el kell választani a képviselet jogát a határozás jogától. Ez utóbbi megilleti a parlamenti többséget, az előbbi a választó polgárok egész testületét. Vagyis a pusztá többségi választási mód alaphibája, hogy e természeténél fogva különböző két szavazatot: a képviseletit (vote *représentatif*) és a határozót (vote *delibératif*) összetévesztik; holott a határozat joga collectiv, személytelen jog, melynek létjoga a szükségszerűsége alapszik s mely a többségnél van, a képviselet joga azonban individuális, személyes jog, mely minden állampolgáré. **Hare** (*The election of representatives* 1859) **Mill** által (*Considerations on representative government* VII. fej.) javasolt rendszere az egy képviselő megválasztatására szükséges szavazatok számát a választók számának a képviselők számávali elosztásával meghatározván, minden jelölt, mely e hányadosnak megfelelő szavazatot kapott az ország bármely helyén levő választójától, megválasztottnak tekintetik, miáltal a legjelentéktelenebb kisebbségi töredékek is arányosan érvényesülhetnek.

Ezen Hare-Mill-féle szabad egyesülési formának különösen nagy hátránya az, hogy a helyi összetartozóság minden kötelékét felbontva, a választó polgárt, miként a szélroham a port, felragadja, állandó napi működésének színteréül szolgáló köréből kisodorva, előtte teljesen idegen elemekkel való egyesülésre készíti s ez által mindazt a befolyást, melylyel a szűkebb szomszédi kör az érdekek felismerésére és a politikai nézet- és akarátírányzásra bír, megszünteti.

A korlátozott szavazati rendszer (vote limité), melyet lord **Russel** javasolt 1854-ben az angol parlamentben, az egyoldalú többségi uralomnak az által kívánja elejét venni, hogy minden szavazónak az egy kerületben választandó képviselőknek csak nagyobb számára (három képviselő közül kettőre) ad szavazati jogot.

A szavazatok halmozása által egy jelöltre (vote cumulatif, vote accumulé) — **Marschall** javaslata — a kisebbségnek szintén mód nyújtatik a többséget ellensúlyozni.

E rendszerek mindegyike ellen tehető ellenvetés, de a technikai kérdés különben is másodrendű az elvi kifogások mellett.

Az aránylagos képviselőlet hívei **Mirabeau** ama szavaiból indulnak ki, hogy a képviselőletnek egészben és részleteiben ugyanoly arányokkal kell bírnia, mint eredetijének: a nemzetnek, lévén ez a nemzetre ugyanaz, ami egy térkép területi viszonyaira (*Discours* I. 31). Ajánlói a fentiekben kívül **Guizot** (*Histoire des origines de gouvernement représentatif*. II.) **Mill** (*Képviselői kormány*), **Mohl** (*Encyclopädie* 1872.) **Bluntschli** (*Allg. Staatsrecht, Politik*), egyik pontja az 1891-iki erfurti socialdemokrata pártprogrammnak, bár némelyek ellenzik, így **Rittinghausen** (*Socialdemokratische Abhandlungen* 3. Heft).

Hazai irodalmunkban a pusztá majoritási rendszer hiányaira először **Br. Eötvös** mutatott rá (*Uralkodó eszmék* I. köt. 214. l.) „Tegyük fel — mondja Eötvös — hogy a kerületek száma 100-ra megyen, 4000 választóval mindenik. Tegyük fel, hogy 51 kerületben a követek 2500-ból álló többséggel választatnak 1500 ellen, holott 49 kerületben a választások 3500-ból álló többséggel történnek 500 ellen. Ez esetben amaz 51 követre 127.500 — a 49-re pedig 171.500 szavazat jutott, azaz a törvényhozás többsége a választók kevesebb-ségét képviseli.”

18. §. A választási eljárás és előzményei.

A választás czélja lévén az arra jogosított állampolgárok nézet- és akaratirányainak a képviselő kijelölése tekintetében szabad folyást engedni, ezen czél elérhetésének megfelelő módon kell berendeztetnie. Az erre irányuló intézkedések foglalatját közönségesen a választás szabadsága biztosításának nevezik.

a) A választás szabadsága az állampolgároknak a választást megelőző egyesülésével, szövetkezésével kezdődik. Ily egyesüléseket, szövetkezéseket tehát nem szabad az államnak korlátozni, a mit különben az egyesülési- és gyülekezési jog biztosítása is ellenez. Vigyázni kell azonban, hogy a szövetkezetek (az angol és amerikai caucus-ok példájára) zsarnoki hatalom birtokába ne jussanak, korlátozván az egyes szavazó polgár szabad mozgását, teljesen alárendelvén őt a választási szövetkezés lenyűgöző hatalmának.

b) A választási eljárás a szavazatjog megállapítását teszi szükségessé. E végből az e joggal bíró polgárok ugyan évente megújítandó jegyzékbe foglalandók össze, mert a jog ily előzetes megállapítása a választási eljárás nyugodt, rendes lefolyását biztosítja. De meg lehet engedni a helyszínen való igazolást

is, nem lévén indokolt valakit csupán azért megfosztani szavazatjogától, mert annak idején a névjegyzékbe való felvételét a kellő időben nem szorgalmazta. A választási eljárás ezen előkészítő intézkedése is lehetőleg nem hivatali, hanem önkormányzati közegekre bízandó, mert a választásnál a társadalom mond véleményt, ítéletet az államélet követendő irányára nézve, tehát szabad társadalmi szervekre bízandó annak előkészítése is.

Ugyanézen szempont javasolja a választó jog vitássá vált kérdése eldöntésének szabad társadalmi elemekből alkotott szervekre bízását. Végző fokon ez független bíróság, (az ország fő-törvényszéke) által lesz eldöntendő, mert az állampolgárnak a szuverén akaratban való részeltetése oly fontos kérdés, hogy az állam legfőbb birói foruma részérőli pártatlan döntést igényel.

Miután pedig a szavazatjog nemcsak az egyénnek, hanem az államnak is joga, nemcsak az illetőnek, kinek joga vitássá vált, kell megadni a jogelvonás elleni felszólalást, hanem bármely állampolgárnak, kinél a mérvadó ténykörülmények ismerete feltehető, tehát mindenestre a kerület bármely választójának.

c) A választási eljárás megindítása az államfőnek a törvényhozó szerv összehívási jogához kapcsolódik. Annak megállapítása, hogy a választók bizonyos időszakokban s határnapokon maguktól jönnek össze, figyelmen kívül hagyja, hogy a törvényhozó szerv az államfő irányzására szorul es ezért nem helyeselhető.

d) Az u. n. hivatalos vagyis oly képviselőjelöltek felállítása, kik a végrehajtó hatalom által óhajtott képviselőkül nyilvánosan kijelentetnek, nem engedhető meg, mert ellenkezik a választás céljával, mely éppen abban áll, hogy az állampolgárok véleménye tudassék meg az állam irányá tekintetében; ez pedig eleve megghiusittatik, ha a végrehajtó hatalom ily jelöltek állításával a választókat befolyásolja. A végrehajtó hatalom befolyása (a hivatalnokok és tőle függő egyéb elemek irányításával) különben is meg nem engedhető mértékben érvényesül.

e) A szavazás helye tekintetében két rendszer jön szóba: a cenzralizált és decenzralizált szavazás rendszere. Elsőnél a választókerület összes szavazói egy helyen és egy időben gyűlnek össze a választás megejtésére. Hátránya ennek, hogy különösen ha a kerület nagyobb, a központba való utazással összekötött nehézségeknél, esetleg gazdasági károsodásnál fogva a szavazás gyakorlását nem teszi könnyűvé (a mit csak részben

lehet ellensúlyozni annak kimondásával, **hogy** a választás napja csak vasárnapra eshet). Decentralizált szavazási rendszer-nél a választók rendes lakóhelyükön, közösségeikben adhatják be szavazatukat. Ez azonban viszont a választási eljárás egyszerűbb, gyorsabb lefolyását kevésbé teszi lehetővé. Azért leg-helyesebb, ha a szavazás a választópolgárok rendes lakhelyétől nem nagy távolban ugyan, de mégis kisebb terjedelmű szava-zási körökben történik.

f) A választás vezetésére alkalmazhatók hivatalnoki (bírói vagy közigazgatási) elemek, vagy a társadalomnak e célra külön megbízandó, nem hivatalnok tagjai. Az utóbbi helyesebb, ugyanazon oknál fogva, mely a választás előkészítése körüli teendőknél a szabad társadalmi elemekre bízását ajánlja. A hol azonban az állami végrehajtóhatalom gyakorlásában az önkör-mányzat által a polgárok is résztvesznek, ott nem lesz szüksé-ges más elemekre bízni a választás vezetését.

A választás vezetésével megbízott egyénnek (elnök) kü-lönös feladata a választás szabadságának, rendes lefolyásának biztosítása. E célból birnia kell a joggal, az állam szervezett karhatalmát, fegyveres erejét szükség esetén igénybevenni.

g) A választás szabadsága mindazon feltételek megvaló-sítását foglalja magában, melyek az állampolgárok szavazatban jelentkező véleményének akadálytalan megnyilatkozására szük-ségesek.

Ez akadálytalanság egyaránt vonatkozik a választó szabad elhatározására és annak kinyilatkoztatására a szavazatban. A választási jog szabad gyakorlatának erőszak vagy fenyegetés általi megakadályozását, a szavazat és a szavazás eredményének meghamisítását, a szavazatjoggal üzőtt csalárdságot, a szava-zóknak ajándékkal vagy más előnnyel való befolyásolását, a csalárd hírek terjesztését büntető határozmányok, a választók fegyveres megjelenésének tilalmazása, sőt magának a választásnak esetleges megsemmisítése, mind a választás szabadsá-gának biztosítását célozzák.

A választóknak a jelöltek költségén a szavazás helyére és hazaszállítása alig kerülhető el ott, hol a központi szavazás rendszere van elfogadva. A szavazatjog természetével azonban, mely az egyes állampolgárban az önzetlen közreműködést téte-lezi fel a törvényhozó szerv elemeinek kijelölésére, nem fér meg ; még kevésbé a választókról a választás színhelyén való gon-

doskodás, bár az csak a „szükséges ellátás“ mérveig terjed is, nem is említve a bőkezű etetést, itatást, megvendéglélést.

Ugyanis, ha a választónak gazdasági kártalanítás adatik szavazatjoga gyakorlásáért, csakhamar meg fog barátkozni ama gondolattal, hogy a pusztá kártalanításon túl tényleges haszonra tegyen szert szavazatjoga által, tehát azt áruba bo-
csássa.

A szavazatjoggal üzhető visszaélések, a választók tiltott módon való megnyerésének meggátlására még különféle intéz-
dedések tehetők, így az, hogy meghatározatik a jelölt által a választásra engedett módon fordítható költségek nagyságának határa, a választók számával aránylagosan; megállapittatik az igénybevehető párhelyiségek száma; bizonyos visszaélések esetén a jelölt a képviselőségből egyszersmindenkorra vagy hosszabb időre kizáratik stb.

Mindezek hatályos eszközök lehetnek a visszaélések kizárására, a választások ugynevezett tisztaságát azonban minden ezen eszközöknél hatályosabban az állampolgári erkölcsök, állami érzület épsége biztosítja, mely a választókban ébren tartja ama tudatot, hogy szavazatjuk gyakorlásával a köznek szolgálnak, közfunkciót végeznek, tehát a köz szempontja által is kell irányíttatniok; a megválasztandókban pedig annak tudatát, hogy a megválasztás célja odaadás a közjó megvalósítására, önző, egyéni célok eszközévé tehát nem tehető.

19. §. A képviselőség jellege, napidíjak.

A képviselet célja az állami jót a legalkalmasabb, e tisztre önként vállalkozó államtagok részvétele útján a szuverén akaratelhatározásban valósítani. E szempontból ítéendő meg mindenen előtt ama kérdés: köteles-e a megválasztott egyén a képviselőséget elfogadni.

Erkölesi köteleesség lehet a megválasztottra a választást, mint a polgártársi bizalom, kitüntetés jelét, elfogadni, de az állam szempontja nem követeli, hogy a választottnak szabadságában ne álljon a választást esetleg magától elhárítani. Az állam akaratelhatározó szervében való részvétel ugyanis nem követelhető az állampolgári köteleességek keretében (a mint a hivatal elvállalás sem), de meg az államnak a képviseletben

fekvő célja elérhető a lemondás megengedése esetén is. Az állam helyesen csak oly tisztségekre állapíthatja meg a megválasztás elfogadásának köteleességét, hol valamely intézmény célja különben nem lenne biztosítható.

A képviselő az egyetemes jót saját legjobb megegyőződés szerint, minden irányban, tehát választóitól és a kormánytól egyaránt függetlenül törekszik megvalósítani a nemzeti elhatározás, akarás szerveként működő parlamentben. Ebből következik, hogy a képviselő nem megbízott, nem mandatarius, hanem állami közfunkeziók részese, az állam egyik főszervének része és állása, a képviselőség köztisztviség (munus publicum), melyet viselője, erkölcsi lekötöttséggel az országnak, hazafias érzületének, egyedül a köz érdekeinek figyelembevételével tartozik betölteni. A képviselőség (a mint ezen jellegének kifejlődését a fokozatos alakulás folyamán főleg az angol képviseleti rendszerben látjuk) oly tiszt, melylyel a képviselőt a választó testület szabad elhatározásából a végből ruházza fel, hogy azt az ország szolgálatára, a fejedelemnek a törvényhozás, végrehajtás, bíraskodás körüli támogatására lelkiismeretesen használja fel. A képviselőség ezen köztisztji jellegére utal a némely alkotmány szerint behozott képviselői eskü, melyet a képviselő a parlamentben helyet foglalva letenni tartozik.

A képviselőben az egyetemes érdekek, a közjó helyes felismerésére szükséges értelmi erő és az annak megvalósításánál nélkülözhetlen erkölcsi erő, hazafias érzület, mely az egyéni érdek és önhaszon fölé bir emelkedni, egyaránt szükséges feltételek.

A legfőbb állami jó, „salus reipublicae” megvalósítására egy irányban már maga a modern képviseleti rendszer foglal magában biztosítékot, az utasítások kizárásával lehetővé tévén, hogy az állami érdek a helyi, részleges, külön érdekektől teljesen függetlenül valósulhasson meg. De mert a képviselői funkezióknak a közérdekben való gyakorlásában a képviselő befolyásolva lehet s mert arról is szükséges gondoskodni, hogy az állami életműködés különböző irányai egymásra zavarólag ne hassanak, biztosítani kell azt, hogy a képviselő ne csak választóitól, hanem minden irányban függetlenül gyakorolhassa funkezióját, másrészt, hogy az államhatalom különböző ágazatai közt az összhang fennmaradjon.

Az összeférhetlenség tehát, mint e célnak szolgáló intézmény, hivatva van egyrészt kizárni a közfunkezióknak az ál-

lami érdeknél fogva meg nem engedhető találkozását egy személyben, másrészt biztosítani, hogy a parlamentben csak oly férfiak foglaljanak helyet, kik a legfőbb állami jó meghatározásánál se életállásuk, se társadalmi állásuk kötelmeitől, se az egyéni haszon tekinteteitől a közérdekre káros módon nem befolyásoltatnak.

Az összeférhetlenség így hát nem csupán a parlament függetlenségének, hanem az állami funkeziók között szükséges elhatárolásnak is biztosítéka, bár közönségesen leginkább a képviselők függetlenségét biztosítani hivatott intézményként fogatik fel.

Az összeférhetlenség különbözik a megválaszthatlanságtól. Mindazon egyének ugyanis, kik az állam által a parlamenti működéssel meg nem egyeztethetőnek kijelentett állapotot foglalnak el, érvényesen megválaszthatók és tőlük függ (de kötelesek is, amennyiben képviselői tisztet akarnak gyakorolni) magukat az összeférhetlenséget okozó viszony hatása alól felmenteni. A megválaszthatlanok ellenben már eredetileg képtelenek a törvényhozói tiszt ellátására, érvényesen tehát egyáltalán meg sem választhatók.

A politikai tudomány fontos kérdései azok: mily intézkedésekre van szükség, hogy a parlament, a szuverén állami akaratot létrehozó, kimunkáló eme nemzeti szervezet törvényhozó és végrehajtó hatalmat ellenőrző működésének függetlensége biztosíttassék; meddig lehet elmenni e szabályozásnál, hogy a törvényhozói funktióban való részvételből az ott kívánatos elemek ki ne zárassanak? Mik tehát a törvényhozói függetlenség *szükséges* feltételei és az összeférhetlenség *megengedhető* határai?

Az összeférhetlenség, a mennyiben a képviselőben a közérdek és magánérdek kollíziójának mellőzésére irányul, fontos követelménye az állami akarat szabad kiképzésének minden államban; mert az államélet csak az erkölcsi erők háborítlan működése mellett folyhat valóban rendesen. Kétszeresen fontos azonban ez érdek-kollíziót kizárni a parlamentáris államban, mert itt még közelebb fekszik a feltevés, hogy iparszerű politikusok (politicians) a képviselőséget nem köztiztségnek, hanem üzletnek tekintik, melyet a haszonvágy jól kiaknázhathat, ha a parlamenti határozatokban jelenkező *közakaratra* való befolyás az *egyéni érdek* szempontjából gyakoroltatik.

A parlamentáris kormányzás ugyanis a parlamentben többséggel bíró párt uralmának rendszere. E párt célja: az uralmat mennél tovább saját kezeiben tartani, abból más pártot kizárni. Ám a többség általában a párttagok magatartásától, esetenként a más pártbelieknek a végrehajtó hatalom kezelőire kedvező szavazatától függ. A cél tehát az lehet, hogy személyes függőség, lekötölések által a többség fenmaradása biztosítottassék s a végrehajtó hatalom kezelése fölött való ellenőrzés, bírálat lanyhává váljon.

Az összeférhetlenség határait ezért az alkotmány természetete határozza meg. Tágabbak lehetnek ezek ott, hol a tulsúly az állami erők közt a fejedelemtől vagy kormányánál van. Szigorubb szabályozást kíván azonban az oly állam, melyben az államélet irányzása a parlament kezében fekszik, mert a parlament hatalmával aránylagosan nő a parlamenti tagság értéke.

A személyes befolyásoltság szempontjából kizárhatók a parlamentből:

- a) a katonai szolgálatba lépők és a közhivatalnokok;
- b) a koronától személyes függőségben levők (kegydíjasok);
- c) az állammal szemben, valamely vállalatból kifolyólag anyagilag érdekeltek;
- d) az anyagi függőségbe (csődbe) juttottak.

Mindezekben ugyanis a törvényhozói tiszt gyakorlásához szükséges személyes függetlenség, fel nem tehető.

A végrehajtó hatalomnak alárendelt, függési viszonyban levő hivatalnokok különösen azért zárandók ki, mert a végrehajtó hatalomnak alárendelt hivatalnok a kormánybefolyás eszköze lenne a parlamentben. Csak oly hivatali állásokra lehet kivételt tenni, melyek a függetlenség bizonyos mértékével bírnak s nincsenek annyira alárendelve a végrehajtó hatalomnak.

Az összeférhetlenség határainak megállapítása azon viszony tekintetében, melyet a képviselő az állammal fenálló vállalati jellegű összeköttetésénél fogva elfoglal, nagy nehézségekkel jár, mert biztosítani kell ugyan a parlamenti tagok függetlenségét, de e mellett ügyelni arra, hogy a parlamentbe juthatástól az oda való elemek fölöslegesen ki ne zárassanak.

E részben kevésbé is a bármily körületekintő alkotmányi tételes határozományoktól, mint inkább az erkölcsi erők működésétől, melyen maga a parlamentáris rendszer alapszik, lehet várni a cél elérését.

A közfunekcióknak az állami érdek által meg nem engedett találkozását egy személyben rendszerint külön, szerves törvényhozási intézkedések szokták kizárni. Így a birák parlamenti tagságát, kiknek a parlamenti harezoktól való távoltartását állami érdek : az igazságszolgáltatás érdeke követeli.

Annak a megállapítása, hogy a képviselő nemesak képviselőségének tartama alatt, de azután se nevezhető ki bizonyos ideig fizetéses állami hivatalra, tulzott óvatosságnak látszik. Eltekintve ugyanis attól, hogy bevallott czélja : annak kizárása, hogy a képviselő képviselői funkezióját ne gyakorolhassa az állami érdek rovására a végrehajtó hatalom kezelőinek kedvére, se érhető el teljesen, káros lehet e rendszabály, mert arra való elemeknek az állami szolgálatban való érvényesülését gátolja; másrészt azonban merőben elégtelen, ha a parlamentet s kormányt a köz érdekének eleven tudata nem hatja át s a parlament önállóságát nem képes fenntartani.

Általános szabály ezen felül, hogy ott, a hol a két-kamara rendszer be van hozva, a törvényhozás mindkét házában egyidejűleg való közreműködés meg nem engedtetik, tehát az alsóházi és felsőházi tagság egymással összeférhetlenek.

A képviselőség köztiszti jellegére annak díjazottsága vagy díjtalansága befolyást nem gyakorol. A képviselői díjazás kérdése ugyanis azon ténykérdés szerint döntendő el valamely államban, vajon találtnak-e elegendő számban oly férfiak, kik a törvényhozói közfunkeziót díjtalanul is képesek ellátni, illetőleg, hogy a képviselőség díjtalansága mellett az állami akarat kiképzésének színhelyéről, a parlamentből a társadalomnak bizonyos, különben arra érdemes elemei nem záratnak-e ki. A díjazás lehet csak az utazási költségek megtérítése a képviselő kerületéből, lakhelyéről a parlament tanácskozási helyéig, vagy napidíjak, vagy meghatározott fizetés.

A díjazatlanság mindenesetre jobban megfelel a képviselet eszméjének, kifejezője annak, hogy a képviselőség a polgártársak szabad választásából kifolyó tiszteleti hivatal, s a képviselőnek a választóktól való nagyobb függetlenségét is lehetővé teszi, mert kizárja azt, hogy a képviselő az anyagi javadalmazás megtartására való tekintettel meggyőződését választóinak alárendelje, kiknek szavazatára és így anyagi javadalmazásának megtartására ellenkező esetben talán többé nem számíthatna. A képviselői tisztt díjazatlanságát azonban az életviszonyok alig kivihetővé teszik, mert ama veszélylyel fenyegethet, hogy a

képviselői tisztséget sok, talán arra igen érdemes férfi, biztosított létviszonyaiból kiragadtatván, el nem fogadhatja. Ez által pedig ama czél hiúsíttatik meg, hogy a képviselet oly egyénekből alkottassék, kikben az egyetemes jó felismerésének képessége hazafias odaadással, érülettel, a köz érkei iránti élénk buzgalommal párosul, mert alig találkozik állam, melyben ily elemek a társadalomnak csakis tehetős, jómódu tagjai sorából lennének kiválaszthatók. E szempontból a díjazottság a választók képviselő kiszemelési szabadságának biztosításaként jelenkezik, nem lévén korlátozva abban, hogy arra való, de talán kevésbbé tehetős férfira essen választásuk.

Ezért kényszerül a modern állam a képviselet tagjainak díjazását elfogadni, mely mint a képviselő köztevékenységének megfizetése, a rendes foglalkozásától való elvonás kárpótlása, elvileg nem fér meg a képviselet szellemével, miután nem lehet azt életpályának, hivatásnak tekinteni, mint egyéb köztevékenységnek egy személy általi állandó ellátását (hivatal), hol a biztosított anyagi ellenszolgálmány, fizetés épen azt teszi lehetővé, hogy az illetők magukat kizárólag ama közfeladatok elvégzésének szentelhessék.

A képviselői díjazás módozatai lehetnek: évi fizetés, havi fizetés (közönségesen napidíj-rendszernek nevezve azért, mert az eredetileg naponkint megállapított díj az egész hó tartamára megadatik, ha az illető hóban csak egyetlen ülés tartott is) és az ülésenkinti díjazás.

E módok közül leginkább a napidíj-rendszer fogadható el, mert a képviselőiséget nem tünteti elő kenyérkereseti pálya színében, mint az évi fizetés nyújtása, hanem inkább azt fejezi ki, hogy a képviselő hazafias készséggel teljesítendő törvényhozói működése az egyesekre, az azzal összekötött költségek kárpótlása által az állam részéről csak elősegítettik, de ezen a köz érdekében, tehát elvileg ingyen végzendő tevékenységnek megfizetése rendes járadalom által nem czéloztatik.

Végkép elvetendő az ülésenkinti díjazás rendszere, mely helyesen alkalmazható egy részvénytársasági igazgatóságban, hol tényleges szolgálatok megfizetése czéloztatik, de nem a parlamentben, a képviselői díjazás fent kifejtett alapoka, természete következtében. Még mint a képviselőket az ülések látogatására indító rendszabály se fogadható el, nem lévén megengedhető, hogy az állami élet legfőbb mozzanatában való részvétel ily uton kényszeríttessék ki.

Nem fogadható el továbbá a képviselőknek választóik általi díjazása sem, (Mill javaslata) mert ez a képviselet magánjogiás felfogásából ered, a megbízók kötelesek lévén a megbízottnak a megbízás folytán felmerült költségeit helyreépítozni; nem is említve, hogy ez a képviselőt választóinak teljesen alárendelné s a képviselet eszméjével meg nem férő ama következtetésre vezetne, hogy a választók tetszésének meg nem felelő képviselőt visszahívhatják, logikus követelmény lévén, hogy a megbízók költségén működő, meg nem felelő megbízott, a megbízók által állásából elmozdítottassék.

A képviselőség díjazatlansága alkalmas eszközül használható arra, hogy a passzív választói jog nagy arányú kiterjesztésének veszélyei (vagyonatlan államfelforgató elemek bejutása a parlamentbe) ellensúlyoztassanak. Ez esetben a passzív választói jogra a cenzussal azonos hatást fog gyakorolni, csak azok lévén megválaszthatók, kik elegendő vagyonnal rendelkeznek a törvényhozói működésnek díjtalanul is megfelelni.

Hogy a törvényhozói működésnek a rapidíj (vagy akár rendes évi fizetés) nem megfizetése, csupán gazdasági megkönnyítés kíván lenni a képviselő részére, mutatja a modern államok többségénél található ama jelenség, hogy a választott felsőházak tagjai nem részesülnek díjazásban, miután elemeinek általában kedvezőbb vagyoni helyzete feleslegessé teszi a törvényhozói működés gazdasági szempontból való megkönnyítését.

20. §. A képviselői funkció tartama.

A képviselői tiszt gyakorlása a megválasztás hiteles tanúsításával (választási jegyzőkönyv, helytelenül megbízó-levél, mandátum bemutatása) és annak a törvényhozó testület illető háza részéről helybenhagyásával (igazolás) veszi kezdetét.

A választás érvénytelenségének állítása magában még a képviselői funkciót nem akaszthatja meg, mert ha ez megengedtetnék, a pártversengés számos, alkalmatlan egyénnek a képviseletből legalább időleg távoltartását érhetné el. Ezért a képviselő mindaddig meghagyandó képviselői funkciójának gyakorlásában, míg az államnak arra hivatott szerve (a törvényhozó szerv vagy a bíróság) a választást lényeges elvi vagy alaki hiányok miatt szabálytalannak jelenti ki.

Megszűnik a választói funkció általában a választott képviselő működési tartamának lejártával és azon kívül is lemondással, továbbá a képviselőnek a parlament részéről e tisztétől való megfosztásával.

A lemondás megengedését ugyanazon szempontok kívánják, melyek a választás el nem fogadására mérvadók.

A megfosztás a törvényhozó testület részéről az esetben következik be, ha a törvényhozói tiszt elláthatása feltételeinek oly lényeges hiányai állanak be a képviselő valamely tagjában, melyek fenforgása esetén az illető egyén eredetileg meg se lett volna választható (tehát az erkölcsi feddhetlenség, gazdasági önállóság hiánya szempontjából, a hadsereg kötelékébe lépés esetében stb).

Bekövetkezik továbbá ezen megfosztás szükségkép a köztisztviselőknek egy egyénben meg nem engedhető halmozása s a képviselői tiszttel meg nem egyeztethető viszonyok fennforgása, tehát összeférhetlenség esetében, a mennyiben az illető egyén képviselői tiszte elláthatásának akadályát el nem távolítja.

A választott képviselő működésének lejártával a képviselőnek újra választhatósága kell, hogy képezze a szabályt. Az ellenkezőnek megállapítása ellenkezik amaz elvvel, hogy a képviselő az arra legalkalmasabbak közül szabadon alakíttassék meg és csak az államélet rendkívüli, válságos időszakában, mint az uralkodó párttól kiinduló erőszakos rendszabály szokott helyet foglalni (angol és francia forradalom).

21. §. A törvényhozó testület működési ideje.

A törvényhozó szerv működésének megindulása vagy egy tőle különálló állami szerv ez irányú tevékenységétől tétetik függővé, vagy bizonyos időpont állapíttatik meg, melyben a törvényhozó szerv megkezdí működését.

Első eset a monarchiákban fordul elő, hol a törvényhozó testület működését az államfő indítja meg, kiben az állam összes ténykedései egyesülnek, s ki mint az állami öntudat közege indítja meg az állami akaratelhatározás processusát, gyakorolván összehívási jogát; utóbbi a köztársaságokban, hol az államfőnek összehívási jog rendszerint nem adatik, hanem az alkotmány által a törvényhozó testületnek egy meghatározott idő-

pontban saját jogán való összeülése, valamint évi ülésezésének minimális ideje megállapittatik.

Az államfőt összehívási joga gyakorlásában az állami szükségek korlátozzák, melyek a törvényhozó testület ülésezésének periodicitását vonták maguk után. Ezek, annak tekintetbevételére, hogy az állam hosszabb ideig nem maradhat akarat nélküli, teszik szükségessé annak megállapítását is, hogy a választott törvényhozó testület feloszlása esetén a parlament bizonyos záros határidő alatt újból összehívassék.

Miután az állami akarat létrejött a parlament mindkét házának közreműködését feltételezi, következik ebből, hogy az egybehívásnak vagy suo jure összeülésnek mindkét házra nézve egyidejűleg kell bekövetkezni.

A törvényhozó szerv működése, választott elemei szempontjából bizonyos határidőhöz köttetik.

A törvényhozó testület választott elemeinek megújítása ugyanis arra való mód, hogy az állampolgárok nézetirányai időnkint megnyilatkozva, a képviselő egybeállításánál érvényesülhessenek. Az az irány, mely a képviselő feladatának a népakarat érvényesítését tüzi, következetes marad magához, midőn a mennél gyakoribb, 1—3 éves megújítást (u. n. rövid megújításokkal) követeli, mert a választók befolyása a választottakra a választás gyakoriságával aránylagosan emelkedik. Innen a szélső köztársasági (amerikai) elv, hogy a zsarnokság kezdete az, ha a választások nem évenkéntiek. (Az Unió képviselőházának két évre választását is csak nehezen sikerült az alkotmány szerzőinek keresztülvinni ez elv ellenében.)

Az állami szempont azonban ellene szól a törvényhozó testület igen rövid időközökben való megújításának, mert ez a rendszeres, huzamosabb időt kívánó törvényhozói munkálkodást lehetetlenné teszi, a parlamentet folytonos ingadozásoknak veti alá, a képviselőknek az állami ügyekkel való beható foglalkozásban a kellő jártasság megszerzését zárja ki.

De másrészt a megújításra igen hosszú (7—10 éves) időszak megállapítása se helyeselhető, mert ez a képviselő és a társadalom közt a szükséges összefüggést meglazítja, a képviselőben a felelősségi érzetet háttérbe tolja. Ezért a mérsékelt tartósság itt a leghelyesebb.

A törvényhozótestület azonban megújítható egészében egyszerre vagy a bizonyos előre megállapított időben kilépőknek

rendesen sors utjáni kijelölésével, részleteiben (felében, harmadában, ötödében) is.

A részleges megújítás pártolói azzal érvelnek, hogy a törvényhozótestület így egy egységes gyülekezet lesz, mely minden választásnál változik ugyan némileg, átalakul, de sohasem szűnik meg egészen, melynek a változások daczára meglesznek a maga hagyományai. A törvényhozó szervnek egyszerre való megújítása hirtelen gyökeres politikai változásnak lehet szülője, melyek megbontják az egyensúlyt, míg ha a parlament csak felerészben, vagy harmadában, negyedében ujittatik meg, minden ily megújítás módot nyújt a közszellem változó irányainak megismerésére s az államügyek irányzása lassankint ezen közvéleményhez képest módosulhat. Vagyis a részleges megújítás a politikai viszonyok állandóságának, a nyugodt és egyenletes fejlődésnek biztosítóka.

A részleges megújításnak feltétele a képviselői megbízások lehető hosszú időtartama, s már e szempontból is nehézségekre talál. Eltekintve azonban ettől, bizonyos az, hogy a részleges megújítás egyrészt szintén sok időfecsérlést okoz, másrészt alig csökkentené a választási izgalmak hevességét, azokat ha szűkebb körben is, állandósítaná. Lehetetlenné tenné ezenfelül bizonyos állandó politikai irány fentartását. A minisztériumnak lehetetlen akkor nagyobb szabásu, tehát kivitelükhöz maradandó pártarányokat feltételező tervekkel fellépni, midőn a képviselőlet elemei minduntalan változnak. A sikeres törvényhozási működésnek mellőzhetlen feltétele a pártalakulások bizonyos állandósága, a részleges megújítás ellenben folyton új elemeket vinne e testületbe.

A részleges megújítás a parlamenti rendszer sajátosságainak se igen megfelelő, mert ha a választások a többséggel szemben nyilatkoznak, ezen eredmény legtöbb esetben elégséges ugyan arra, hogy a többség működése megköttsésk, de nem arra, hogy új többséget (kormányt) alkossanak. E mellett főleg egy olyan alsó ház, melynek minden része más és más időpontban választatott, nem is hű kifejezője a nép nézet- és akarat-irányainak.

A választó polgárok a közhangulat netalán változott irányait megfelelő módon kifejezésre juttathatják akkor is, ha a parlament nem részleteiben, hanem egészében ujittatik meg.

Figyelembeveendő e mellett, hogy a népben kelleg meg nem érlelt eszmék és törekvéseknek utat nem lehet nyitni ez

által is a parlamentbe. A nép körében tért foglalhatnak bizonyos eszmék, véleménye bizonyos irányait a hozzája csatlakozók tekintélyes száma a közgondolkodás látszatának színvonaláig emelheti, a nélkül, hogy ez eszmék, törekvések a nemzeti gondolkodás megállapítására alkalmasak lennének; mindezek muló jelenségek is lehetvén, izgató működések eredményei. A néptermészetben fogékonysággal nem bíró s ennél fogva gyökeretlenül, mulólag tért foglaló ily eszmék szalmalángszerű felkarolásának semmi szükség módot nyújtani arra, hogy képviselőket nyerjenek ott, a hol csak az állam véglegesen felismert közszükségeinek kielégítésén kell munkálkodni. A nép megállapodott gondolkozásának eredményei pedig érvényesülnek akkor, midőn a képviselő egészben való megújításának időpontja elérkezik.

Végül az államfő parlamentfeloszlatási jogában úgy is mód van adva arra, hogy a nép nézetirányaitól merőben eltérő képviselő működése megszűnjön s helyét új testület foglalja el.

A részletekben való megújítás mindezeknél fogva legfeljebb ott van helyén, hol a törvényhozó szerv egyetlen testületből áll (egy kamara-rendszer), melynek egészében való megújítása tehát az államélet irányában kívánatos állandóságot tenné koczára.

A törvényhozó testület működése nem ér ugyan véget, de felfüggesztetik az elnapolás által, mely az államfő joga. Korlátlanul csak a monarchiák fejedelmét illeti meg, míg a köztársaságokban rendszerint csak bizonyos korlátozással (az időnek, melyre az elnapolás szólhat, megállapításával, vagy e jog ugyanazon ülésszak alatt gyakorolhatása eseteinek megszabásával) adatik meg az államfőnek.

Az elnapolással a törvényhozó testület működése csak ideiglenesen ér véget és annak tovább folytatása magánál az elnapolás tényénél az arra jogosult állami szerv (államfő) részéről előre meghatározatik. Egyébiránt a elnapolást maga a törvényhozó testület is kimondhatja.

Ideiglenesen végett ér továbbá a törvényhozó testület működése a berekesztés (prorogatio) által, mely szintén az államfőtől indul ki (monarchiában szintén korlátlanul, köztársaságokban rendszerint korlátozásokkal). A berekesztés a parlament működésének egy zárt időszakát (ülésszak) fejezi be, úgy hogy bár a berekesztés után összeülő törvényhozó testület ugyanazon testület, mint az előbbi (esetleg csak megalakulására nézve változik, amennyiben egyes tisztviselői és bizottságai

ujból választatnak), törvényhozói működését egészen újból kezdi, minek jogi következménye az, hogy a törvényhozó testület oly javaslattal, melyet előbb el nem fogadott, az új ülés-szakban újból foglalkozhat; nem ritkán az is, hogy olyan törvényjavaslatok, egyszerű javaslatok és petíciók, melyek a törvényhozó testület működési tartama alatt tétettek, de elintéztést nem nyertek, a törvényhozás tevékenységének rendjéről levétetteknek tekintendők. Mindezek csak úgy foglalkoztat-hatják az új törvényhozó testületet, ha újból megtétetnek.

A berekesztéshez tehát különösen abból az okból folya-modhat az államfő, hogy a törvényhozó testület által egyszer már elvetett, fontos törvényjavaslatoknak megszavazását keresztül lehessen vinni.

Úgy az államfő részéről helyet foglaló elnapolásnak, mint a berekesztésnek jogi hatálya az, hogy a törvényhozó testület a kitűzött határidő előtt működését nem folytathatja, törvény-hozói tevékenységet érvényesen ki nem fejthet.

A törvényhozó testület működésének teljesen véget vet annak felosztatása. Ez monarchiákban a fejedelemnek korlátlan joga, melylyel, természetesen a miniszterium javaslatára, szabadon él az államélet felismert szükségei szerint; köztársaságokban e jog az államfőt rendszerint nem illeti meg feltétlenül, hanem a törvényhozó testület másik ágának hozzájárulása mellett, a mit úgy indokoltak (pl. Franciaországban), hogy csak a törvényhozás két elemének legyen joga a harmadikat működésen kívül helyezni, miután ezt az államfőre magára nem vélték bizhatónak. De világos, hogy ez hamis feltételből indul ki, amennyiben ugyanis egyfelől a felsőház, a senatus a törvény-hozásnak nem önálló eleme, csak a törvényhozó testületnek egyik része, más felől a sanctio és absolut veto jogával nem bíró köztársasági elnök a törvényhozó hatalom olyan tényezője-ként, mint a monarchiák fejedelme, nem jelenkezik.

Parlamentfelosztatási jogát az akár örökös, akár választott államfő az okból gyakorolja, mivel a választott képviseletet nem tekintheti az állami jó valósitására alkalmasnak és pedig vagy a törvényhozás másik ágával (a felsőházzal) szemben felmerült kiegyenlíthetlen ellentétek miatt, vagy annál fogva, mivel nem tételezhető fel, hogy a képviselet választott elemeinek magatartása az államéletnek az állampolgárok által helyeselt irányával egyezik.

De épen mert e jelenségek csak a választott képviseleti testület működése folyamán nyilvánulnak, következik ebből, hogy a felosztatás csak a parlament működésének folyamatba-tételével, tehát a megalakulás után, következhetik be. Ha ennek előtte is helyet foglal, ez az állampolgároknak a szuverén akaratra való befolyását becsülné kevésre, mert csak később tűnhetik az ki, valóban helyeslik-e ők a parlament működésének irányát vagy sem.

A felosztatás kimondásának magára a törvényhozó testületre bízása az államfő részéről irányítás szükségességének figyelmen kívül hagyása s mint ilyen csak akkor foglal helyet, midőn a törvényhozó testület bizonyos határozott feladatok megoldására (alkotmánymódosítás) van hivatva, melynek megtörténtével hivatását befejezettnek tekintheti.

A felosztatás után összeülő törvényhozó testület egészen új testület lesz, a képviseletnek egészen új szervezete. Semmi folytonosság, összefüggés nincsen a régi és az új törvényhozó testület működése között. Vagyis a parlament működését a hatásköre alá tartozó összes tárgyakra nézve újból kell megindítani, a befejezett működése folytán függőben maradt (le nem tárgyalt) ügyekre vonatkozó tevékenysége megsemmisült.

A törvényhozó testület már meghozott határozatainak érvényét azonban a törvényhozó testület működésének megszakadása sem érinti. Ezért helyesen nem lehet azt kimondani, hogy a képviselet határozata csak addig tekintetik érvényesnek, fennállónak, míg az illető testület együtt van, működési tartama le nem járt, vagy legkésőbb, míg az új testület össze nem ült (s hogy ennél fogva a törvényhozási processus végső mozzanatának: a fejedelmi szentesítésnek is ezideig kellene bekövetkezni).

Erről az államfő részéről felosztatás esetében lehet szó, midőn t. i. e jog ép azért vétetik alkalmazásba, mivel a törvényhozó testület magatartásának az állampolgárok többsége nézetével való találkozása fel nem tehető.

A felsőház felosztatása csak ott lehet indokolt, hol a törvényhozás ez ága is választás útján alakittatik. Tényleg csakis a választási felsőházakkal szemben adatik meg rendszerint az államfőnek a jog azok felosztására. De mert a törvényhozási funkció a törvényhozás mindkét ágának együttműködését kívánja meg, a felsőházra, ha az fel nem oszlattatik, a képviselőház felosztatása az elnapolás jelentőségével bir, működését ideiglenesen nem folytathatja.

Az elnapolási, berekesztési és feloszlási jog gyakorlásának azonban monarchiában is ugyanazon tekintetek vetnek határt, melyek a törvényhozó testület működésének periodicitását vonták maguk után t. i. az állami élet szükségének figyelembevétele, innen az általánosan érvényesülő elv, hogy a következő évi költségvetés megállapítása és az előző évi zárszámadás elfogadása előtt a parlament nem oszlatható fel s amennyiben ez az államfő részéről mégis megtörténne, a törvényhozó testületnek oly időben kell működését folytatni, hogy ezen ügyeket elvégezhesse.

Az állami élet szükségének növekedése s ezzel karöltve a szükség, a képviselő közreműködését gyakrabban igénybe venni, hozta magával a törvényhozó testület működési idejének kiterjesztését.

Korábban csak az állami közterhek megszavazása végett, rövid időre hivatik össze a képviselő, (a régi Franciaországban a 15. és 16. században mindössze tizszer, a 17-ikben egyszer) de Angliában már a 14-ik századtól kifejlődik a parlament évenkénti ülésének gyakorlata, — melyet a II. Eduárd uralkodásának negyedik évében hozott törvény megállapít. Az I. Károly uralkodása alatt hozott 1641-iki törvény szerint ha a király a parlamentet három év alatt nem hívá össze, az ország kancellárjának, ennek mulasztása esetén a főrendeknek adja a jogot, a parlamentet összehívni; amennyiben pedig ezek is elmulasztanák, a választók önmaguktól jöhetnek össze a képviselők megválasztására. Az államköltségek egy-egy évre történő megszavazásának idejétől azonban (III. Vilmos uralkodása) mellőzhetlenné vált a parlament évenkénti egybehívása, mely azóta általános elterjedést nyer, mert ezt a modern állam szükségletei, a sokféle életviszonyok szabályozása megköveteli.

Az állam szükségének megállapítása s az e célra szolgáló bevételi források megjelölése, az állam bevételeinek előleges számbavétele vagyis, a költségvetés megállapítása már maga mellőzhetlenné tette a modern államban a törvényhozó szerv működése periodicitásának megállapítását.

II. RÉSZ.

A törvényhozó hatalom hatásköre.

22. §. A törvényhozó szerv rendes hatásköre.

A törvényhozó szerv feladata kiválólag a szuverén akarat-elhatározás létrehozása lévén, e szempontból az állami élet egész körét majd közvetlenül felőleli, majd mérvadó befolyást gyakorol arra.

A parlament ugyanis nemcsak azzal foglalkozik, hogy mint a szuverén akaratelhatározás szerve, szuverén akaratki-

jelentéseket tegyen (törvény alakjában), hanem épen azért, mivel az állami akarat szerve, szükségképen ellenőrző szereppel kell bírnia a cselekvés szerve, a végrehajtó hatalom felett is, meg kell bírálnia, vajjon a végrehajtó hatalom működése megfelelt-e a törvényhozó szerv által kiképzett szuverén állami akaratnak.

A törvényhozó szerv tehát a végrehajtó hatalom gyakorlására nyer befolyást, és pedig részint előzetesen, amennyiben a végrehajtó hatalom kezelésének irányt szab, részint utólag, amennyiben a felett bírálatot gyakorol, sőt végső sorban, szükség esetén bíraskodik is annak felsőbb fokon vezetői: a miniszterek felett. Így tehát a törvényhozó szerv funkciójának voltaképen törvényhozási, bírói és végrehajtó hatalmi része van.

Továbbá a parlament nem vonja ugyan hatáskörébe ama feladatok teljesítését, melyek a szuverénitás másik főorganuma: a fejedelem hatáskörébe utaltatnak annál fogva, mert ezeknek egységes, energikus, sokszor gyors elhatározást kívánó intézése egy személyre ruházásukat követeli, de befolyást gyakorol ez ügyek intézésére (így a külügynél, hadügynél).

A törvényhozó szerv funkcióinak részletes, kimerítő felsorolása ennek következtében igen nehéz, lévén a parlament az államnak ama szerve, melyből annak meghatározása, a minek az államban történni kell, kiindul, az államnak önmagára, polgáraihoz és más államokhoz való viszonyára vonatkozó magatartásának szabályai megállapíttatnak, vagy amennyiben az állam valamely cselekvésének szabályait előzetesen nem is állapította volna meg, a cselekvés, eljárás utólag jóváhagyatik.

A törvényhozás szerve, a parlament tehát az állam egész életére mérvadó befolyást gyakorló jelenségeket működési körébe vonja annál fogva, mert neki, mint az állami akarat szervének tudomást kell venni az állami életfolyamatot lényegesebben érintő összes mozzanatokról.

E szempontból a törvényhozó szerv csak ott marad kizárva az állami élet egyes mozzanataiba való beleszólásból, hol vagy egyenesen egy más államhatalom működési körébe vágna, azt helyettesíteni igyekeznék s így annak önállóságát, szerveinek felelősségét tenné lehetetlenné, vagy ott, hol valamely állami ténykedésbe való beleszólását az illető ténykedés természete zárja ki.

Ezért nem vehet át a parlament rendszerint egyenesen végrehajtó hatalmi, közigazgatási ténykedéseket, nem foglalkozik a ki-

jelentett állami akaratnak a külső világban valóvalóságát, mert a végrehajtó hatalom is az államhatalom önálló, külön erővel rendelkező iránya, külön funkció, mely külön, felelős szervek által való végzést igényel.

Ezért nem avatkozhat a parlament továbbá általában (saját biráskodási kiváltságától eltekintve) a biráskodó funkció gyakorlásába, mert a biráskodás, természeténél fogva, minden állami hatalomtól, más állami szervtől való függetlenséget kíván az ítéletek meghozásánál, e részben egészen a szuverén akarat-kijelentéseknek, a törvényeknek lévén alávetve.

A törvényhozó testület az állam akarat szerve, az örökös államfő pedig az államélet legfőbb irányzója lévén, a parlament nem maradhat továbbá kizárva mindazon leglényegesebb mozzanatoknak nemesak tudomásvételéből, hanem az azoknál való tényleges közreműködésből sem, melyek az államéletet irányozni hivatott örökös államfő állásával kapcsolatosak.

Közreműködése a koronázásnál, mely egyszerű ünnepélyes formáság, vagy az örökös államfői hatalom gyakorlásának lényeges feltétele egyaránt lehet, a szerint a mint az örökös királyság felfogatik, — a trónlemondás elfogadása, az örökösödési rend változtatása, esetleg a fejedelem házasságába volt beleegyezés, szükség esetén a fejedelem helyettesítése iránti intézkedés tartozik ide.

Miután ugyanis az állam az államfőnek a különböző állami ténykedéseket egyesítő, irányzó működését nem nélkülözheti, a törvényhozó testületre hárul ama különös feladat is, hogy az államfő időleges vagy végleges uralkodási képtelensége esetén, a mennyiben az alkotmány ez irányban gondoskodást nem foglalna magában, helyettesítése iránt intézkedjék, a mit szintén törvényhozás alakjában fog eszközölni.

23. §. A törvények.

A törvényhozó szerv működésének leglényegesebb részét a törvények hozása, megállapítása képezi.

Törvény legáltalánosabban minden kötelező kijelentés, mely valamely közület felsőbb akarataként jelenkezik. Törvény az államban a szuverénnek megfelelő (törvény-) alakban kijelentett

akarata, mely több, a jövőben előforduló hasonló esetre, vagy csak egyetlen esetre vonatkozhat.

A törvénynek belső, akarat elhatározást kell magában foglalni, kell, hogy ez akarat fensőbb, feltétlenül érvényesülő, megtámadhatlan, uralgó legyen és kell végül, hogy az akarat megfelelő formában (törvény formájában) jelentessék ki.

Az akaratelhatározásnak szabad államban az állami jót képviselő törvényhozó testület útján kell bekövetkeznie, azért a törvény alkotmányos fogalmához a parlament által való elfogadás mellőzhetlenül hozzátartozik.

A célzatnak, az állami szuverén elhatározást általánosan kötelező erejűvé tenni, ki kell tűnni kijelentése alakjából, mert szuverén akaratkijelentést foglalnak magukban a hadüzenés, békekötés, az u. n. alapjogok felfüggesztése, a kegyelmezés és általános bűnbocsánat (amnestia) gyakorlása is, a nélkül mégis, hogy törvények lennének.

Nem szükséges, hogy a törvény sok hasonló esetre vonatkozzék, a törvény tárgya egyetlen eset is lehet. Nem minden esetben van meg a törvénynek szabályozó, normatív jellege sem (szabályozni rendszerint csak az esetek hasonló sorozatát lehet). De ép azért nem szükségkép tartalmaz a törvény parancsot, tilalmat vagy engedélyt se valaminek véghezvitelére, vagyis a kikényszeríthetőség nem feltétlen jellege, ép annál fogva, mert a normatív jelleg sem lényeges, bár az esetek legnagyobb részében mindkét utóbbi vele jár a törvénnyel.

Az állam hatalma kiválólag törvényeiben jelenkezik, midőn parancsol vagy tilalmaz s e parancsának vagy tilalmának, miután akarata a legfelsőbb, érvényt is szerez külső eszközökkel, vagyis a törvény tartalmát esetleg kikényszeríti. Az államot ép ez erő teszi a külső világban valósággá, különben csak eszme, fogalom, realitás nélkül való.

Általában a jogalkotás sem jár mindig feltétlenül együtt a törvénnyel. Törvény és jog nem fedik egymást. Lehetnek törvény alakjában megjelenő szuverén elhatározások, melyek jogot egyáltalán nem alkotnak (egy kitűnő államférfi érdemeinek megörökítése, ünnepélyes elismerése.) Az államnak továbbá számos törvény hozásánál nem a jogalkotás a célja, bár mellékesen ez is eléretik. Így midőn az állam pénzrendszerét szabályozza, célja a gazdasági forgalomnak értékmerőt teremteni, tehát gazdasági célt szolgál, de jogi eredménye is lesz eljárásának, amennyiben ugyanis a törvényes fizetési esz-

közt, annak értékét, elfogadási kötelezettségét megállapítja. Az oktatásügy szervezésénél se a jogi cél az uralkodó, bár előáll a jogi eredmény a tanulási kötelezettség, annak rendszere, a formai képesítés adta jogositványok stb. formájában. Egy vasút építésénél a cél szintén gazdasági, a közforgalom érdekeinek szolgálata, bár a jogi eredmény a vállalatnak biztosított jogokban (kisajátítás, anyagi támogatás az állam részéről stb.) és kötelezettségekben (a vasút előírás szerinti megépítése fix határidő alatt és az egész engedélyezési idő alatti forgalomban tartásra) jelenkezik.

Ama törvények, melyeknél nem a jogalkotás a főcél, az u. n. ügyintéző törvények (lois d'affaires), melyek tulajdonképen, tárgyuknál fogva közigazgatási tényeket foglalnak magukban.

A nemzet életének felismert szükségeiről kiválólag törvényeiben gondoskodik, ezekben állapítja meg (vallási, erkölcsi, szellemi, gazdasági, társadalmi stb.) életének követendőül felismert irányelveit, jelenti ki akarátát összes elmeinek, ha ez nem is jelenkezik még talán valamennyiöknek öntudatában, hanem egyelőre csak kevesen, az arra hivatottak (képviselői) ismerik fel ezt. De természetesen a nemzeti élet annál fejlettebb, mennél inkább esnek össze, közelednek egymáshoz időnkénti szuverén akaratkijelentései, törvényei és tagjainak köztudata.

Az emberi élet minden iránya, amennyiben szuverén akaratkijelentéseket kíván, az állam szempontjából rendező, normatív szabályozást igényel, alá van vetve a törvény uralmának, szférájának. A törvény ilyformán az állam eszköze, melylyel az általa koronkint elismert emberesszmény megvalósítására törekszik. Az állam mint egész, az állam és egyes tagjai, az állam és más államok közti viszonyok rendezése egyaránt a törvényhozás feladatát képezi.

A törvények egyes nemei a szerint válnak el, a mint a törvényhozó szerv az állami, nemzeti élet más és más irányát veszi normatív szabályozás alá, s az összlet egyes főelveit jelenti ki általánosan kötelező erővel.

Alkotmánytörvényeiben az állam életének főelveit, szuverén hatalmának szervezetét, határait s nyilvánulási irányainak egymáshoz való viszonyát állapítja meg.

E törvények tehát az állami élet normáit, az állam egész strukturáját, az államszemélyiség és egyes az egyes személyiségek érintkezésének jogrendjét, vagyis az állampolgárok jogait és kötelességeit állapítják meg.

Közigazgatási törvényeiben az állam saját cselekvésének, a cselekvő állam az államfeladatok megvalósítására irányuló eljárásának irányelveit, határait, az erre szolgáló hivatali szervezetet határozza meg.

Életének gazdasági szükségéről, a feladata betöltéséhez szükséges anyagi eszközök előteremtéséről az állam pénzügyi (adó-, vám-) törvényeiben gondoskodik.

A személyiségnek (akár egyes, fizikai személyiség legyen, akár az összszemélyiség, összlet) sérthetlenségét az állam büntető törvényeivel igyekszik biztosítani s megsértett jogrendje helyreállításának módozatait a büntető eljárásban szabályozza.

Az egyes (fizikai vagy jogi) személyeknek más hasonló személyekhez való jogi tartalmú életviszonyait az állam magánjogi törvényeiben szabályozza, s a magánjogok tervszerű, rendszeres védelmét a magánjogi peres eljárásra vonatkozó törvényeiben eszközöli.

De ezenfelül, mint említők, az állami összlet minden irányát, jelenségét aláveti törvényi szabályozásnak, amennyiben ezt az állami együttlét természete megköveteli.

Az alkotmánytörvényekkel szemben, melyek létrejöttét és módosítását az állam különös, nehezebb formákhoz köti s melyek megtartása felett a szerves intézkedések egész sorozatával őrökdi — a többi törvény alakban jelenkező szuverén akaratkijelentések egyszerű, közönséges törvényeknek neveztetnek. De az állam minden törvénye szuverén akaratát tartalmazza s így belső lényegökre, természetökre nem különböznek azok egymástól, csak a szuverén kijelentés fontossága, az államéletre való horderejük tekintetében.

Az állam, midön törvényt szab, csak szükségeinek önfelismerte határai által van megkötvve, különben szuverén akarata elvileg határtalan szabadsággal nyilatkozik.

De akaratának magakorlátozásával határt szabhat törvényeinek, amennyiben felfogása szerint az emberi lényegből folyó bizonyos alapelveket szenteknek, sérthetlenneknek tekint, melyeket nem fog törvényeiben érinteni (pl. hogy a magántulajdont nem bántja, a vallásos meggyőződést tiszteletben tartja, a vélemény szabad nyilvánítását nem üldözi, az életpályák választását szabadon hagyja stb.)

Az állam egy nemzet egész életének irányzója, az emberiről alkotott sajátos eszméjének, világfelfogásának, egész szellemének a külső világban kifejezője. Ezért az egyén-

nek majd több, majd kevesebb érdekét tekintheti olyannak, mely rá nézve is sérthetlen, miután meggyőződése szerint ezek nélkülözhetlenek arra nézve, hogy az emberinek amaz eszméje, amaz ember-eszmény, melyet az állam bizonyos adott időben elfogad, megvalósuljon.

Amennyiben a szuverén hatalom ily korlátai törvényileg megállapíttatnak s az állam eként határokat tűz ki magának, melyeken belül törvényei mozoghatnak, az alapjogok irásos biztosítása következik be, a mint ezt az alapjogok (szabadságjogok) mult század végi amerikai kijelentéseiben, a kontinensen pedig az 1789-iki francia alkotmányban látjuk. Ily kijelentések elsőbben tehát magát az államot, annak hatalmát kötik meg.

A törvény érvényességének is tűzhető azonban korlát, amennyiben elismertetik, hogy az államélet alkotmánytörvényileg kijelentett legfőbb alapelveivel, az alkotmánynyal ellenkezésben álló törvénynek nincs foganatja s a bíróság ily törvényt adott esetben nem létezőnek tekinthet.

Az európai alkotmányokban ismeretlen ez elvet az észak-amerikaiak felfogása érvényesíti, amennyiben a bíróságoknak megadta a jogot, hogy az alaptörvénnyel, alkotmánynyal ellenkező közönséges törvények a birói ítéletekben nem alkalmaztatnak (a szövetségi alkotmány III. czikkének 2. pontja). Az amerikai államférfiak alkotmányuk dicsőségének tartják, hogy orvosszerről gondoskodott még a törvényhozás elnézéseire is. A nép hatalma — mondja a *Federalist* — a törvényhozó és birói hatalom felett áll és az alkotmányt elébe kell helyezni az egyes közönséges törvénynek, a nép szándékát megbízottai szándékának.

Mig tehát az európai felfogás szerint a bíróság csak arra van jogosítva, hogy a törvényt alkotmányszerű létrejötté tekintetében vizsgálja, vagyis hogy megállapíthassa, vajjon a törvényhozó testület által elfogadva és örökös államfő létében ez által szentesítve, végül kihirdetve, választott államfő mellett pedig ez által közzétéve lett-e, egyébiránt azonban az abban foglalt akaratkijelentés bírálatába nem bocsátkozhatik, addig Észak-Amerikában magát a törvény tartalmát teszi bírálat tárgyává s nem alkalmazza, amennyiben az alkotmánynyal meg nem egyezik.

A hatalomnál fogva, melylyel a bíróság ekként felruházatik, a törvényhozó szerv fölé látszik emelkedni, maga lesz szuverénne s az amerikai bíróságok e helyzetét csak az

amerikaiaknak a szuverén hatalomról alkotott, már említett felfogása képes megmagyarázni, elfogadhatóvá tenni, mely felfogás szerint ugyanis eredetileg szuverén csak a nép, szuverén tény csak az alkotmány megállapítása, míg a nép megbizottai, a képviselők csak átruházott hatalmat gyakorolnak, kik érvényesen nem határozhatnak, ha a megbízó, az eredeti szuverén akaratát nem tartják figyelemben.

A bíróság tehát — így fogva fel a szuverén hatalmat — végeredményben nem lépi át tulajdonképeni jogkörét, mert az egyes esetben nem tesz mást, csak a szuverén akaratát alkalmazza, de az eredeti szuverénét, mely az alkotmány rendelkezéseiben van lefektetve s nem az átszármaztatott hatalomtól kifejezett, a közönséges törvényekben jelenkező akaratot, a mennyiben ez a szuverén akaratával meg nem egyezik.

A mint az állam szuverén akaratkijelentésénél elvileg háttartalan szabadsággal bír és csak az önmaga által felállított korlátokat fogadja el irányadóul, úgy korlátlanul jár el a törvénymódosításnál is. Az állam az emberinek időnkinti, egyes nemzedékek szerinti felfogásához képest fogja módosítani törvényeit, minden időben felismert szükségéhez alkalmazkodván. Nincs módosíthatlan törvény. A minden időre szóló, változhatlan törvények megállapításával az államnak lehetetlenné válna eszménye megvalósítására az emberi élet fejlődése által kívánt módon, eszközökkel közrehatni, ily törvényekkel tehát tulajdonképen az állam önléte színvonalának leszállítását határozná el.

Sőt ugyanezen okból magára az alkotmánytörvényre se lehet annak minden időkre való változhatlanságát megállapítani.

A nemzet életének felismert szükségéhez mérten változtathatja uralmi szervezetének berendezését, ehhez képest módosíthatja annak megállapítását, hogy kit illessen a szuverén hatalom vagyis változtathatja magát az államformát is. És a mennyiben közhatalma alapjellegét, természetét hosszú fejlődési folyamaton át megtartja is, nem fog elzárkózhatni attól, hogy egyazon szellemben kiegészítse, fejlessze annak szervezetét.

A rendszabályok, melyek az alkotmánytörvények módosítására különös eljárást és formaságokat kívánnak meg, (a kezdeményezésnek különös feltételei, nagyobb szavazattöbbség, ismételt szavazások) csak az állami élet ez alapjainak könnyelmű, káros változtatásait vannak hivatva kizárni.

Mert épen mivel az alkotmánytörvények magát az alapot határozzák meg, melyen az államhatalom működik, az állam egész életének alapberendezéseit, ennél fogva gyakori változtatásuk magának az államhatalomnak sikeres működését, az államezél elérését tenné lehetetlenné.

Törvénymagyarázatnak szüksége akkor merül fel, midőn annak értelme (nevezetesen a törvényt alkalmazó bíróságok részéről) kétséges; e magyarázat nem indulhat ki máshonnan, mint a törvényhozó szervtől, mely a szuverén akarat valóságos tartalmának megállapítására, az elhatározás indokának tudatában leginkább hivatott.

A törvényhozó szerv ily esetben midőn a törvény kétséges értelmét tisztázza, újra kijelenti, most már félreérthetetlenül, a szuverén állami akaratot. A törvénymagyarázat jogát más állami szervre, nevezetesen az ország főtörvényszékére bízni nem lehet, mert a bíróság feladata csak a törvénynek egyes konkrét esetben való alkalmazása, a törvénymagyarázatnál ellenben a szuverén akaratkijelentés czélzatáról, a törvényhozó szerv szándékáról van szó, ennek megállapítását csak maga az illető állami szerv, a törvényhozás eszközölheti.

A törvényfelfüggesztés jogának gyakorlását is a törvényhozó testületre kellene bízni annál fogva, hogy a szuverén akarat hatályát csak maga a szuverén elhatározást létrehozó szerv függesztheti fel.

Mégis ahol örökös államfő van, a törvény felfüggesztésének joga reá ruháztatik. A törvényfelfüggesztés ugyanis majd az állampolgárok jogait, szabadságát biztosító törvények egész sorozatára vonatkozik (alapjogok felfüggesztése, ostromállapot), majd a törvény rendelkezéseinek végrehajtása a büntetés terén vagy egy különös esetben (kegyelmezés), vagy az esetek egész sorozatára (amnesztia, általános bünbocsánat) abbahagyatik.

A törvényhozás szerve azonban, mint sok tagból álló testület, elhatározásában lassabb, semhogy a törvény felfüggesztést, nevezetesen az alapjogok felfüggesztését (ostromállapot) rá lehetne bízni, minek olykor haladéktalanul kell bekövetkezni az állam érdekében, midőn a jogrend tartósabban, komolyan veszélyeztetik s annak meggátlása egyébként lehetetlen. Másrészt az is követeli, hogy ily esetben az államfő gyakorolja egyedül az állami akaratelhatározás funkcióját, mert ő az, a ki az állam egész életét legjobban áttekinti, a kényszer, mely az állami élet egyensúlyát kisebb-nagyobb fokban

mindig veszélyezteteti s az államot akaratelhatározása rendes menetétől való eltérésre készíti, leghamarább észreveszi.

De a törvényalkalmazásnak egyes konkrét esetben vagy az esetek egész sorozatában való abbahagyása se bizható egy soktagú testületre, a parlamentre, mert a törvényfelfüggesztés összes mérvadó indokainak a fennforgó eset különösségéhez képest tekintetbevételre csak egyéni mérlegelés, méltatás eredménye lehet, ez esetben pedig más, mint az államfő által nem gyakorolható.

Csak a köztársaságban, hol az államfő bevallottan csak a végrehajtóhatalom feje, kiben az állam minden ténykedése oly fokban, mint a monarchia fejedelmében, nem egyesül, bizatik az alapjogok felfüggesztése, kivételes állapotok teremtésének joga a törvényhozó testületre, melyet ugyan az államfő is kivételesen, a parlament együtt nem léte esetében gyakorolhat; de eredetileg a parlamentet illető e jogának gyakorlása a törvényhozó testületet jogköre megvédelmezésére utalja, suo jure azonnali összeülését vonja maga után, hogy a törvényhozás szerve megvizsgálja a törvényfelfüggesztésre okot szolgáló körülményeket.

A köztársaság továbbá az államfőre ruházhatónak véli a törvény végrehajtása alól egyes esetben adandó felmentés jogát, a kegyelmezést; de az általános bünbocsánatot, vagyis az állami jogrend ellen vétés jogkövetkezményei alóli felmentést a vétekesei egész osztályára általánosságban, bünös a egyének személynkénti megnevezése nélkül alkalmazott kegyelmi tény, a törvényhozó testületnek tulajdonítja.

A törvénytől egyes esetben való eltérés engedélyezése, felmentvények (dispenzációk) adása szintén a törvényhozó hatalom működési körébe lenne tulajdonképen utalandó. Mégis a fejedelem vagy a végrehajtó hatalom hatáskörébe utaltatik annál fogva, mert az egyes konkrét esetnek a törvénytől való eltérést indokoló körülményei egy személy méltatását igényelik.

A dispenzáció-jog gyakorlásának azonban határokat von a törvényhozás, amennyiben az csak annyiban foglalhat helyet, amennyiben a törvény világosan megengedi.

A kiváltság-, privilegiumadás, vagyis egyes személyeknek kitüntetés, előnyként külön állami intézkedéssel külön alanyi jog engedélyezése, melynél fogva a törvény uralma, bizonyos terhek viselése alól kivétetnek, szintén jogalkotó tény, de nemi

utaltatik a törvényhozó hatalom hatáskörébe s a fejedelemre ruháztatik.

E jog gyakorlásának azonban, mely az állampolgárok többi részével szemben voltakép igazságtalanságot foglal magában nem az egyetemes jó indokából adatik és korunk egyenlő jog-állapotokra törő irányzata mellett különben is mindinkább veszít jelentőségéből — szintén határát képezi annak általános elvül elfogadása, hogy az általános joggal, nevezetesen az alkotmány alapelveivel és mások jogaival összeütközésben álló privilegiumok nem adhatók.

Az államra mint egészre és tagjainak hozzá való viszonyára egyaránt vonatkoznak az *adótörvények*, melyek különös figyelembevételt igényelnek sajátos jellegüknél fogva.

Az állam a saját feladatának megvalósítására szükséges anyagi eszközöket ugyanis jobbára az államtagok vagyonából szerzi be, az állami feladatok sokféleségénél, kiterjedettségénél fogva nincs állam, mely ezt elkerülhetné.

A modern állam a közszükségekeni részvétel terhét az államtagok összeségére kiterjesztette, mindenkitől vagyonához, vagyoni képességéhez mérten a közterheknek arányos viselését követelvén.

Mivel pedig e hozzájárulás mérvét lényegileg az állam szükségei határozzák meg, tehát az államtagokra esetleg igen terhes lehet, mivel ez által az állam a különben sérthetetlennek tekintett magántulajdonból követel részt magának s az egyesek vagyonából elvett e részért egyes konkrét teljesítményt nem nyújt, hanem a közállapotok ama rendjét, mely épen az állami élet tulajdona, innen, hogy az adótörvények az állampolgárok különös hozzájárulását igényelik s az adómegszavazási jog (direkt és indirekt adók megállapításának joga) a törvényhozás hatáskörének egyik leglényegesebb mozzanata.

Oly megkülönböztetésnek, hogy a törvényhozó szerv megajánlási joga csak az egyenes adókra terjed ki, de nem a közvetett adókra is (ez utóbbiaknak csak megváltoztatása, új indirekt adók behozatala tartozván hozzá), elvi alapja nincsen, mert mindkétnemű adószolgálmányok lényegileg egy jellegűek, vagyis az állampolgár vagyonából minden ellenszolgálmány nélkül követelnek részt az államnak.

Az adótörvények érvényének évről-évre újabb szavazással való megújítása azonban ellentétben áll az állami élet helyes rendjének, a czélszerű pénzügyi politika megállapításának kö-

vetelményeivel. De leginkább ellene szól e rendszernek az, hogy nem számol az állam lényeges törvényhozási megállapításainak, alkotmányos elveinek (bírák elmozdíthatlansága) anyagi következményeivel, miután a modern állam a közszükségek fedezésének eszközeit kiválólág az állampolgárok teljesítményeiből, adókból szerzi be, ezek beszédhetését azonban a törvényhozó szerv tetszésétől teszi függővé. Ily eljárással továbbá a törvényhozó szerv a maga működését teszi illuzóriussá, amennyiben ugyanis a hozzájárulásával meghozott bármily fontos törvény, megtagadhatók lévén végrehajtásának anyagi eszközei, egyenesen végrehajthatlanná válik.

Az adótörvények évenként való megszavazásának joga ennél fogva nemcsak szükségtelen, de az állami élet leglényegesebb feltételeivel ellenkezik s nehéz bonyodalmak okozójává válhat. Valóban alkotmányos megállapítását csak sajátos viszonyok, a fejedelem és végrehajtóhatalom e részbeni teljes függésének biztosítására irányuló törekvés, a társadalomnak a fejedelmi hatalommal szemben tanusított féltékenysége tehetik érthetővé; vagy pedig a rendi korszak maradványaként áll előttünk.

Nem állítható egyébiránt, hogy e rendszer a népszuverénitás elvének elismerésével járónak volna tekinthető, a mint ezt az amerikai példa, hol az adótörvények legnagyobb részben egyszersmindenkorra szavaztatnak meg s csak kisebb részük vettetik alá évenként megújuló szavazásnak, előggé mutatja.

Az adótörvények évről-évre való megújítása, amennyiben ez alkotmánytörvényileg megállapíttatik, az államköltségvetés megszavazásával kapcsolatban foglal helyet. Ezért annak külön megállapítására van szükség, hogy amennyiben ez kellő időre be nem következik, meddig áll jogában a végrehajtóhatalomnak a fennálló adótörvények alapján az adókat beszédni.

Mennyiben vonható az adókon kívül más, az állam gazdasági életére különben talán igen fontos közszolgáltatások megállapítása is a törvényhozó szerv hatáskörébe (tehát az illetékek, az állami intézetek igénybevételeért fizetendő tarifaszzerű díjak), attól függ, vajjon ezen közjöveldmi források általános szabályozásra alkalmasak-e vagy természetöknél fogva inkább az esetszerű méltánylás tárgyát kell képezniök.

A törvény fogalmának meghatározása, a törvény határainak kijelölése mindig foglalkoztatta az államtudósok legkiválóbbjait.

Igy már **Plató** (*Köztársaság II., IV. könyv, Törvények III., IV., VI. könyv*), ki az ember lényegét az igazságosságba helyezi, mely egyedül képes belőle harmonikus, boldog lényt teremteni, a törvényben nem az emberi önkény művét látja, hanem az észnek parancsát s úgy találja, hogy nem elég, ha a törvények csak a közérdekkel kapcsolatos cselekedeteket szabályozzák. Ez alapon követeli, hogy a törvényhozás a család életébe is behatoljon.

Eszménye azonban tulajdonképen a törvény nélküli állapot, midőn az állam elüljárói a nevelés útján érik el céljukat, a polgárokat az erkölcs magas fokára emelvén, a mikor aztán cselekedeteik ugyanis megfelelők lesznek az erény követelményeinek.

A törvények szintén az erényes állapot megvalósítását czélozzák, de e céljukat nem fogják elérni ha csak mint kemény, kikényszeríthető parancsok intéztetnek az állam polgáraihoz. Oda kell tehát törekedni, hogy a polgárok magok is belássák a törvény rendelkezéseinek helyességét, értelmök már előzetesen biztosítsa akaratí készségüket, hogy ilykép a józan belátás mérsékelje a törvény rideg parancsát.

Aristoteles (*Politika III., VI., — IV. — könyv*) a szuverénitást az eszen alapuló törvények uralmába helyezi, mert szabad, egyenjogu lények felett csak a törvény, mint legfőbb hatalom, uralkodhatik; és világosan megkülönbözteti az alkotmány törvényét ama többi törvényektől, melyek az alkotmány szelleméből folynak. (Montesquieu e részben csak követője.) Az alkotmány ugyanis szerinte az állam magisztrátusainak szervezete, a hatalmak elválása, a szuverénitás attributumai, egy szóval valamely politikai közület különös céljának meghatározása. A közönséges törvények ellenben a hatóságok eljárását szabályozzák a hatalom gyakorlásában és ama büntények megtorlását czélozzák, melyek a törvények ellen elkövetetnek.

Aquinoi Tamás (*Summa Theologiae*) szerint „a törvény az ész szabálya, melyet a közjó érdekében kibocsát és kellő módon közzétesz az, a kire az összeség gondozása bízva van.“ Az emberi törvény majd mint a természeti törvénynek következménye, majd mint egy általános elvnek egyes esetre való alkalmazása jelenkezik.

Hobbes (*De cive III, XIII*) a törvény eredetét a kényszerben, félelemben látja, mely az embereket az államban természeti szabadságuk kölcsönös korlátozására bírja, tehát a biztosság keresésében. Az államban egyesülés célja a béke biztositása, a béke tehát az emberek közjava, a közakaratra a béke megszerzésére kell irányulni, a közakaratra pedig a törvényekben nyilvánul.

A törvény tehát a közjóra irányuló közakaratra, ama felsőbbség parancsa, kinek az állam minden polgára engedelmeskedni tartozik.

A szuverén hatalom korlátai szempontjából vizsgálja Hobbes a törvények korlátait, majd az emberi életnek törvényi rendezés alá vehető irányait, mondván hogyha a polgárok semmit se tehetnek a törvény engedélye nélkül, megbéníttatnak, ha ellenben mindent, úgy elvadulnak és minél több az, a mit a törvény határozatlanul, megoldatlanul hagy, annál nagyobb a polgárok szabadsága.

Locke (*Two treatises of Government VI.*) szerint a törvény a szabad, észszerű cselekvésre való utmutatás, mert a törvénynek nem az a célja, hogy a szabadságot korlátozza, hanem inkább azt védeni feladata. Nincs szabadság — mondja — törvény nélkül. A ki nem képes a törvény uralmá-

nak magát alávetni, eljárását annak parancsaihoz alkalmazni, az tulajdonképen nem is állami életet él, hanem természeti állapotban van.

Montesquieu (*L'Esprit des lois I. könyv I., III. feje.*) a dolgok természetéből folyó legáltalánosabb viszonyokat nevezi törvénynek, mely értelemben minden lénynak megvan a maga törvénye, így vannak isteni törvények, az anyagi világnak, az embernek törvényei.

A törvénynek általában három nemét különbözteti meg : a nemzetközi törvényeket (jogot), melyek a nemzeteknek egymáshoz való viszonyát szabályozzák ; politikai (alkotmány) törvényeket, melyek előállnak, ha az embereket mint egy társaság tagjait tekintjük s a kormányzók és kormányzottak viszonyát vesszük tekintetbe ; végül a közönséges törvényeket, melyek a polgárok egymás közti viszonyai által idéztetnek elő.

Rousseau (*Contrat social II. könyv, VI. feje.*) törvénye a kijelentett általános akarat, mely mindig az általánosra vonatkozik, a mit úgy ért, hogy a törvény az állampolgárokat együttesen veszi tekintetbe, cselekményeiket mint elvontakat, sohasem egy embert, mint egyént vagy valamely különös cselekményt, mert egy különös tárgyra nézve nem lehet általános akarat. A törvények tulajdonképen az állami társulásnak feltételei meghatározva minden állampolgártól, mert a társulás feltételeit csak maguk a társaságba léptettek szabhatják meg. Ily formán a törvények tehát nem egyebek, mint saját akaratuknak regisztrálói.

A Rousseau-féle eszmék behatása alatt mondja a francia alapjogok kinyilatkoztatása (1793), hogy a törvény az általános akaratnak szabad és ünnepélyes kifejezése.

Törvény legáltalánosabban valami szükségszerűséget jelent, mely bizonyos esemény bekövetkezésében jelenkezik. Ily értelemben vannak a természeti világban (természeti törvények), az emberi gondolkodás világában (logika törvényei) az egymásra következésnek a maga szükségszerűségei. Az állam saját akaratával jelenti ki mindazt, a mit önként felvett eszménye megvalósítására szükségesnek tart — törvényeiben.

A törvény fogalmának szabatos meghatározása ép azért nehéz, mert tartalma különböző, sokféle jellegű lehet (majd kikényszeríthető tilalom vagy parancs, majd csak egyszerű intézés, mely jogi kényszerre nem ad okot). Bármily tartalma legyen is azonban a törvénynek, általános jegy benne az, hogy az állam törvény formájában kijelentett akaratát tartalmazza, mely kétségbevonhatlan, megtámadhatlan, feltétlen érvényesülést kíván.

A törvényt a benne foglalt szuverén elhatározás elvileg határtalansága különbözteti meg a végrehajtás önálló akarata által teremtett szabályoktól, a rendelettől. Mert a rendelet, melylyel a végrehajtóhatalom akár a törvény végrehajtásának egyszerű elősegítése végett, akár annak hízagait pótolva, vagy épen a szuverén akaratot egészen helyettesítve is, akaratát kifejezi, mindig csak a törvények, illetve az állami életnek az alaptörvényben kifejezett legfőbb elvei által megvont határok közt érvényesülhet, tehát a törvényt fel nem függesztheti, nem módosíthatja, hatályon kívül nem helyezheti.

Általánosan kötelező szabályt, jogot a törvényeken kívül tehát a rendeletek is megállapítanak, utóbbiakat az állam élete nem mellőzheti, de mindinkább érvényesül a törekvés az állami életnek általános szabályozást igénylő jelenségeit a törvényhozás működési körébe vonni.

Az u. n. *alaki és anyagi törvények* fogalmát, (*Gesetz im formellen Sinne, Gesetz im materiellen Sinne*) ujabban a német államjogi írók hozták be a tudományba.

Alaki törvény ugyanis e felfogás szerint minden közigazgatási szabály, mely a törvényhozó testület részvétele mellett jön létre alkotmány-szerűleg.

A megkülönböztetést legelsőbben **Mohl** tette (*Württembergisches Staatsrecht* I. köt. 68. l.), mondván, hogy a király s a rendek oly tetszés szerinti tárgyakat is törvény által szabályozhatnak, melyek lényegüket tekintve egyszerű végrehajtó hatalmi ténykedés által elintézhetőek lettek volna s ámbár itt csak a külső (törvény-) forma adja meg a törvényerőt, nem pedig a tartalom, mégis teljes jogi hatálya van ezen formának is.

Az elmélet azonban **Laband** részéről nyert teljes kifejtést (*Das Finanzrecht des Deutschen Reiches* — Hirth's Annalen 1873. — *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*), ki annak analógiájára, hogy vannak egyszerű közigazgatási rendeletek és olyanok, melyek jogszabályt tartalmaznak, jogot alkotnak, tehát tulajdonképpen törvények, felállította — hogy vannak törvény formájában megjelenő kijelentések, melyek jogszabályt nem tartalmaznak, hanem más valamit vagyis ezek alaki törvények az anyagi, materialis törvény tulajdonsága nélkül, ez utóbbit csak a jogszabályt tartalmazó, törvény alakjában megjelenő akaratkijelentések képezvén.

Laband ez álláspontja a német államjogi írók tekintélyes részénél elfogadásra talált, kik azt több-kevesebb módosítással követik. Így **Jellinek** (*Gesetz und Verordnung*) kiindulva abból, hogy az állam akaratí tényei a célok szerint osztályozandók, ily cél pedig három különböztetendő meg, u. m. az állam önletének fenntartása, a kultura, jólét megvalósítása és a jognak megvalósítása; kiindulva abból, hogy az állam minden tevékenysége vagy a jogi célra irányul (s mint ilyen jogalkotás és jogalkalmazás) vagy pedig közigazgatás, a mi alá az államnak minden nem jogalkotó és jogalkalmazó, hanem saját léte fenntartására, a jólét és kultura megvalósítására irányuló tevékenysége tartozik, azt állította, hogy a törvény is, mint akaratelhatározás, célja szerint lesz különböző. Ha a törvénynek az a legközvetlenebb célja, hogy a személyiségek tevékenységét egymással szemben elhatárolja, vagyis ha célja, mint ő mondja, a szociális korlátok megvonása, akkor jogszabályt foglal magában és így anyagilag is törvény. Míg ha más célja van, csak formai értelemben törvény, mely tartalma szerint valamely közigazgatási tény elrendelése lehet. (J. m. 240. l.) Így többek közt ha a törvényhozás valamely államkölcsön felvételét, államjavak eladását, egy egyetem felállítását, vasut építését határozza el, ez akaratkijelentéseknél nem a fennálló jogrend megváltoztatása a közvetlen célja, hanem olyanra irányulnak, minek az objektív joghoz semmi köze.

Laband és utána **Jellinek**, majd **Gerber** (*Grundzüge des deutschen Staatsrechts*) azt tanítják tehát, hogy vannak törvények jogi tartalom nélkül, olyanok, melyek objektív jogot nem állapítanak meg s ezek csak törvény formájuknál fogva törvény jellegűek, de nem tartalmukra nézve. Ezek lehetnek egyszerű állami jogügyletek (pl. ajándékozás valamely kitűnő hazafinak), a törvény továbbá tényeket konstatálhat, meggyőződést fejezhet ki elvont igazságok felett (pl. a francia emberjogok kinyilatkoztatása), politikai programot foglalhat magában; de mindezek jogilag irrelevánsak.

Meyer G. (*Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes ; Der Begriff des Gesetzes und die richterliche Natur des Staatshaushaltsetats*, Grünhut's Zeitschr. 1881.) még tovább megy, szerinte ugyanis anyagi értelemben törvény csak olyan jogkötelező erejű, jogszabályt tartalmazó rendelet, mely általános vagy absztrakt előírásokat tartalmaz. Nála tehát a terjedelem, a kör, melyre az akaratkijelentés vonatkozik, nem annak lényege mérvadó. Az alaki és anyagi törvényeket elfogadják továbbá többek közt **Seydel** (*Staatsrecht des Königreichs Bayern.*), **Gareis** (*Allgemeines Staatsrecht*), **Ulbrich** (*Staatsrecht der österreichisch-ungarischen Monarchie, Lehrbuch des österreichischen Staatsrechts*) stb. (A továbbiakat l. a költségvetésnél).

A törvényhozó szerv hatáskörét, kötelező szabályokat kimondani, érintik a fejedelem joga *ideiglenes törvényeket* kibocsátani és az autonómia.

A fejedelem jogát ideiglenes törvényeket, törvényerejű rendeleteket u. n. *szükségtörvényeket* kibocsátani mindig az állam rendkívüli szükségerei engedik meg (innen Nothgesetzgebung), vagyis csak akkor foglalhat helyet, ha sürgős állami érdek folytán oly időben kell intézkedni törvény által, midőn a törvény keletkezésének közönséges rendje be nem tartható, tehát parlament nem létében, kellő időre való össze nem hívhatása esetében.

Ez ideiglenes törvények hozásának azonban megvannak szükségyszerű határai, amennyiben az alkotmány, az állami élet alapelvei ily ideiglenes törvényekkel nem módosíthatók, egyáltalán az állam alapszervezete általuk nem érinthető, sőt ily uton rendszerint az államra vagy annak polgáira állandó megterhelést magukban foglaló rendszabályok sem hozhatók.

A törvényalkotás e kivételes módját mindig az államélet különös szükségerei indokolják, kell tehát hogy e szükségállapotok megszűntével (tehát a parlament egybegyűléstésével) a törvényhozás funkciója rendes szervéhez visszatérjen, nyilatkozván a törvényhozó szerv, elfogadjá-e utólagos hozzájárulásával a fejedelem által kibocsátott ez ideiglenes törvényeket; határozván egyben a végrehajtóhatalom felelősségének kérdésében is, mint a melynek javaslatára, felelőssége mellett mellőzte a szuverénitás egyik organuma: a fejedelem a szuverénitás másik organumát: a parlamentet a törvényalkotásban.

A fejedelem nem juthat egyoldalú tulsulyra a törvényhozó testület felett, nem semmisítheti meg annak a szuverén akaratkiképzésbeni részét, ha csak annak kizárása nem szándékolatik, hogy az állami öntudat az állampolgárok köztudatától egészen idegen legyen. Ezért az alkotmánytörvények több-kevesebb tüzetességgel körülírják a szükségbeli törvények kibocsátásának eseteit, határait, biztosítván a parlament illetékességét az utólagos bírálatra, hozzájárulásra.

A törvényhozó szerv hatásköre akkor van nagyobb fokban veszélyeztetve, ha ily törvények kibocsátásának joga a fejedelmet korlátlanul, tehát az állam alapszervezetét, alkotmányát érintőleg is, megilleti; ha a parlament együttléteben is gyakorolható; végre ha érvénye nincs feltételezve a törvényhozó szerv utólagos hozzájárulásától, hanem erre való tekintet nélkül, esetleg a hozzájárulás egyenes megtagadása mellett is, érvényben marad s a parlamentnek csak a minisztérium vád alá helyezése áll módjában ama kérdés tekintetében, vajjon csakugyan fennforogtak-e az állam biztonságát veszélyeztető ama sürgős körülmények, melyek a szükségbeli rendelet kibocsátására birták a fejedelmet. (Igy van ez pl. az 1819-iki württembergi alkotmány

89. §-a értelmében, hol maga a törvényhozó szerv egybeállítása a ma is érvényben álló 1850. évi november 6-iki szükségrendelettel állapított meg.)

Ily esetben azonban maga a minisztérium elitélése se vonja maga után a szükségbeli törvény megszűnését.

Maga az angol felfogás és alkotmányos gyakorlat is megengedi törvényerejű fejedelmi rendeletek kiadását, de a parlamentnek utólag felmentvényt kell adni a végrehajtó hatalom kezelőinek e formai alkotmánysérelemért. Mint *Todd* mondja (Parlamentari kormányrendszer Angliában, I. 369. l.) az ilyen törvények azon elv parlamenti elismerését tartalmazzák, miszerint a korona valami előre nem látott zavar vagy közveszély idején a felelős ministerek tanácsára bizonyos szabályzatok ideiglenes felfüggesztése iránt méltán anticipálhatja a parlament későbbi helyeslését. A koronának magában véve nincs alkotmányszerű joga ily rendeletek vagy proklamációk kibocsátására; de a Sir Róbert Peel szavaival élve: a kormányok rendkívüli szükség esetében mindig gyakorolták és gyakorolni fognak oly jogokat, melyek az alkotmány szerint nem illetik meg azokat és biznak az emberek józan eszében, hogy t. i. azok maguk is meggyőződnek a proklamációk szükségére felül és hogy a parlament fel fogja menteni azok kibocsátóit.

A törvényhozó szerv hatáskörét, kötelező szabályokat kijelenteni, érinti továbbá az *autonomia*.

Az autonomia szó szerint véve is öntörvényhozás. Ily értelemben végső sorban lehet szólni az állam autonomiájáról is, de a mint *Laband* helyesen kifejti (Staatsrecht des deutschen Reichs I. 108. l.), mégis ellentétben áll a szuverenitással, mert öntörvényhozás csak ama közület különös tulajdonságaként említhető, melynek egy más, felette álló hatalom is adhat törvényeket, a valóban szuverén hatalom nem fogadhat el mástól, mint magától eredő törvényeket, trivialitás lenne tehát azt mondani róla, hogy hatalmában áll önmagának törvényeket adni.

Az autonomia tehát valamely politikai közületnek ama joga, melynél fogva saját tagjaira maga hozta kötelező szabályokat állíthat fel nem ugyan teljes, feltétlen szabadsággal, hanem az államnak alávetve, az állam által meghatározott körben és az állami törvények által megvont határokon belül.

24. §. A költségvetés.

A törvényhozó tiszt működési körének további lényeges mozzanata az állami költségvetés megállapítása. A költségvetés, mint egy meghatározott időszakra az állam várható jövedelmeinek előleges számításbavétele s az állami szükségek fedezetének megjelölése lényegileg közigazgatási funkció, s miután az államélet anyagi szükségai szerint igazodó államtörvények megállapítása különben is a törvényhozó szerv hatáskörébe tartozik, úgy látszik, mintha a költségvetéssel megállapítását, melyben az államélet anyagi oldaláról a maga egészében öleltetik fel, nem kellene e szervre bízni.

A törvényhozó szerv hatáskörébe utaltatik azonban annál fogva, mert az állami költségvetéssel határoztatik el végső sorban, hogy az állam mily mérvben fogja polgárainak tulajdonát saját céljaira igénybevenni, annál fogva továbbá, mert ennek megállapítása lényegileg az állam egész tevékenységének meghatározását, programját foglalja magában, rendelkezésre bocsátván e tevékenység nélkülözhetlen anyagi eszközeit.

A költségvetés az állam egyéb törvényeitől több szempontból különbözik. Így a szuverén elhatározás létrejövetelének módja s a törvényhozó szerv egyes ágainak e részbeni hatásköre tekintetében (amennyiben ily javaslatok rendszerint a képviselőházhoz nyújtandók be, a felsőház módosítási joga korlátoztatik); míg más törvényeket a törvényhozás összes elemeinek közreműködése helyez külön akaratkijelentéssel hatályon kívül, addig a költségvetés érvénye előre meghatározott idejének (költségvetési időszak) leteltével megszűnik, s a végrehajtó hatalomnak nincs joga annak alapján kiadásokat folyósíthatni. Továbbá míg más törvény abszolút szabály, melytől való eltérés nem engedtetik meg, addig a költségvetés egyes tételeiben nyilatkozó megállapítás csak relatív jelentőségű, mert a végrehajtóhatalom jogosan beszédheti az előírányzott állam-bevételeket esetleg meghaladókat is, másrészt azonban nem köteles a kiadások megállapított mérvét elérni, amennyiben valamely állami szükség esekélyebb anyagi erővel is elérhető.

A törvényhozó testület költségmegszavazási joga nem azt foglalja magában, hogy az eléje terjesztett költségvetés, az állam várható bevételeinek és szükségesnek mutató kiadásainak terve, az abban foglalt számcsoportok egyszerűen regisztráltassanak, hanem mindkét irányban megilleti őt a jog, az állam gazdasági életének eléje terjesztett tervezetét lelkiismeretesen megbírálni, tehát vizsgálni egyrészt, hogy az állam-bevételek valószínű értékükben vannak-e beállítva a költségvetésbe, másrészt a kiadási tételeket is a szükségszerűség, célszerűség szempontjából bírálat alá vetni.

A költségvetés megállapítása által a törvényhozó hatalom az államéletnek a költségvetési javaslatban mutató tényleges szükségait jogi szükségékké emeli. A költségvetés nem egyezség a parlament és a végrehajtó hatalom közt, nem megalkuvás köztük az állami élet gazdasági szükségéi felett, hanem az állam egész tevékenységének megállapítása, főleg e tevékenység gazdasági oldalát tekintve, gondoskodás az állami feladatok

betölthetőségéről, de egyben felhatalmazás, jogok és kötelességek megállapítása a végrehajtó hatalom részére s mint ilyen felelőssége mérvének megszabása.

Az állambevételek valószínűleg elérhető nagyságáról a végrehajtó hatalomnak kell tisztább felfogással birni, állásánál, funkciója természeténél fogva, mert az állam gazdasági élete folyamatáról, az ezt befolyásoló viszonyokról a végrehajtó hatalom szerez közvetlen tudomást. Innen némely alkotmány-törvény határozománya, hogy a bevételek előirányzatát a képviselő nem emelheti.

Az állam kiadásai tekintetében a képviselő részéről gyakorlandó bírálat szabadságát ily tekintet már nem befolyásolhatja. E bírálatnak ki kell terjedni arra, hogy az illető állami szükség valóban fennforog-e, illetve mivel az állami szükségek rendszerint az állam bizonyos irányú tevékenységével kapcsolatosak, hogy az illető állami tevékenységre szükség van-e, másrészt kiterjed a számszerűsége, a költségek nagyságának megítélésére, vagyis hogy nem lesz az illető állami cél esetleg kisebb költséggel elérhető.

De a törvényhozást e részben is korlátozzák az államélet bizonyos tekintetei, első sorban saját korábbi magatartása. A képviselő ugyanis nem fog megtagadhatni oly kiadásokat, melyek egyszer már szükségesnek felismert állami intézményekre vonatkoznak. Ezt követeli már az állam (közigazgatási) szervezet állandósága, mely kísérletezéseket nem enged meg.

Némely pozitív államjognak a költségvetés ily értelemben szabad bírálatát kizáró ama rendelkezése, hogy a szükségseknek mutatózó kiadások (vagyis a jogi kötelezettségen nyugvók s az állami alapszervezet által megköveteltek) feltétlenül megszavazandók, mint a parlament és a végrehajtó hatalom közti komoly bonyodalmak kizárására irányuló kisegítő eszköz tényleg csönkíthatja a parlament jogkörét, de eltekintve attól, hogy mindig vita tárgyává tehető, vajjon valamely kiadás valóban ily természetű, feltétlenül szükséges-e, ellentétben áll amaz alapelvvel, melynél fogva a parlamentet a kiadások bírálati tekintetében teljes szabadság illeti meg, s e szabadságával jogilag korlátlanul, az államethika szempontjából azonban korlátozva élhet.

Jogilag korlátlanul, mert az alapelv, mely a költségvetéshez a törvényhozó hatalom hozzájárulását kívánja meg, elvileg azt is magában foglalja, hogy az elutasítás következze be.

A parlament ugyanis a költségvetés megszavazásában, mely amennyiben meghatározott forrású jövedelmeknek már az illető törvényekben kijelölt, határozott célra való fordítását foglalja magában, lényegileg a végrehajtó hatalomnak adott újabb felhatalmazás, ama jövedelmeket az illető célra fordítani — a végrehajtó hatalommal szembeni fölényének leghatalmasabb eszközét bírja.

E fölény a költségvetés megtagadásában éri el tetőpontját, melynek lehetősége az állami, közhatali szempontjából bírálendő.

A parlament ugyanis a költségelőirányzat megszavazásának megtagadásával burkolt birói hatalmat gyakorol, amennyiben oly kormányt, mely ugyan jog-, alkotmány sértést nem követett el, de melynek kormányzásával a maga ítélte célszerűség szempontjából nincsen megelégedve, eltávolíthat, megtagadván a kormányzás anyagi eszközeit.

Mindazáltal a költségvetés megtagadásának alkalmazását az állami élet követelményeinek legelemibb méltatása sem engedi meg. E jog gyakorlása ugyanis az állami élet, az állam tevékenységének lényeges feltételét vonja meg, az állam kötelezettségeinek teljesítését teszi lehetetlenné (állami adósságok fizetése, hivatalnokok javadalmazása, egyáltalán az állam magánjogi kötelezettségei), s mint ilyen az állami tekintély alászállításának eszköze.

A budget-megtagadás, mint a kormány iránti bizalmatlanság kifejezésének eszköze, egyáltalán nem jöhet szóba az oly államokban, hol a kormány a parlamenttől független helyzetet foglal el, működése az alkotmány által megállapított határozott időre terjed (Amerika); a költségmegtagadás tehát itt nem lenne más annak a parlament részéről való kijelentésénél, hogy az az állam egész tevékenységét megszakíttatni kívánja.

Nem segíthetni e bajon az által, ha a költségvetésnek u. n. állandó (stabil) és mozgó (mobil) része különböztetik meg, előbbi a külön törvényes megállapítások (államadósságok kamatoztatása, civillista, hivatalnoki fizetések stb.), utóbbit az ilykép meg nem állapított, időről-időre felmerülő kiadások képezvén s míg az első feltétlenül megszavazandó a törvényhozó szerv által, (vagy évenkénti megszavazásnak, mint Angliában, nem is vettetik alá) a másodikra ily kötelezettség fenn nem áll.

Ugyanis ez a parlament ellenőrzési jogát csak az ily időről-időre felmerülő kiadásokra korlátozza, másrészt pedig ezen időről-időre felmerülő, változó kiadások is lényegesek le-

hetnek az állam tevékenységének folytatására, megtagadtatván, azt lehetetlenné tennék, tulajdonképen tehát ugyanoly eredmény éretik el, mintha az egész költségvetés megszavazása megtagadható a parlament részéről.

Lényegileg hasonlóra irányul a követelés, hogy az államélet rendes gazdasági szükségletei (igazságügyi igazgatás, hadsereg stb. költségei) külön törvényekben állapittassanak meg, mely költségek vita tárgyává nem tehetők, hanem a költségvetés megszavazásánál már mint megállapítottak vétetnek tekintetbe. Azonban a költségvetésnek épen az a célja, hogy az állam szükségletei a maguk összeségében vétessenek számításba, a bevételek és kiadások megállapításánál az állam egész gazdasági szükségégei egységes képbe foglaltassanak, arról összhelyezés legyen szerezhető, ami minden egyes kiadási tételnek bírálhatóságát feltételezi.

Mindezeknél fogva csak az állami ethika érvényesülése nyújthatja a kérdés kielégítő megoldását.

A költségvetés megtagadásának joga ugyanis ha fennállónak tekintetik is, a parlament által, az államélet egészének szempontját tartván irányadóul, nem gyakoroltatik, a mint e jog gyakorlásának abbahagyása az európai alkotmányos felfogás szerint a gyakorlat által elfogadott kötelességnek tekintetik is. Ez pedig helyet foglalhat annál inkább, mert a parlamentnek parlamentáris kormányzatú államban módjában áll, a neki nem tetsző kormány eltávolítása akkor is, ha a budgetmegtagadást, mint a végrehajtó hatalom ellen irányzott fegyvert, nem veszi igénybe, (végső esetben egyenes bizalmatlansági szavazat útján), a költségmegszavazás helyesen nem lévén a kormány iránti bizalom kifejezésének tekinthető.

Az appropriációnak, vagyis a megszavazott költségek tényleges kiadására vonatkozó parlamenti felhatalmazásnak, az egyenkint megszavazott költségek együttes megajánlásának megtagadását, mint a miniszterium elbocsátására irányuló rendszabály alkalmazását, szintén nem lehet megengedni, mert ez által a parlament az államfő jogába vág, kire miniszterei megtartása vagy ezek elbocsátása egyedül tartozik, bár e jogát parlamentáris kormányzatú államban természetesen a parlament magatartásától függővé tette fogja gyakorolni.

A költségek megszavazásával kapcsolatban a végrehajtó hatalomra gyakorolható nyomást van hivatva kizárni ama több alkotmányban is kifejezett elv, hogy a költségvetés megszavazása

feltételekhez a képviselet részéről nem köthető (pl. ahhoz, hogy egy miniszter hivatalából eltávolíttassék.)

De ha a költségvetés megszavazása, mint elhatározás feltételhez nem is köthető, ez nem zárja ki, hogy a parlament azzal kapcsolatban, tárgyalása során óhajokat fejezzon ki, esetleg kifogásokat tegyen, bizonyos orvoslásokat sürgessen a végrehajtó hatalomtól s e kijelentések figyelembevétele erkölcsileg mindenesetre kötelező a végrehajtó hatalomra nézve.

A befolyás, melyet a törvényhozó testület a költségvetés megszavazásával kapcsolatban a végrehajtó hatalomra gyakorol, kisebb vagy nagyobb mérvű lesz a szerint, hogy meddig terjed a költségvetés érvényességi ideje (költségvetési időszak) és az egyes közigazgatási ágak költségvetésének keretén belül mily mérvben engedtetik meg (a hitelek átruházásával) bizonyos határozott célra megjelölt összeget más, az illető közigazgatási ág költségvetésében foglalt célra fordítani.

E kérdésnél a végrehajtó hatalom és a törvényhozó szerv érdekei ellentéteseknek látszanak, amennyiben ugyanis a végrehajtó hatalom tevékenysége kevésbbé megkötött, szabadabb lesz, ha az államigazgatás vitelének anyagi eszközei, a költségek neki lehető hosszú időre bocsáttatnak rendelkezésre, tehát mennél hosszabb költségvetési időszakok megállapítására s az átruházási jog mennél szabadabb igénybevehetésére fog törekedni; ellenben a parlament az államélet iránya tekintetében megillető befolyását, az állami ténykedések ellenőrzését hatályosabban gyakorolhatja, ha mennél gyakrabban van alkalma bírálatot gyakorolni az állam egész, végrehajtóhatalmi tényezői útján nyilvánuló élete felett s ha a végrehajtó hatalom kiadástételi felhatalmazása minden egyes megnevezett összegnek csak az illető célra való fordíthatásával megszoríttatik.

Annak eldöntésénél, vajjon rövidebb vagy hosszabb (egy-három-hat évi) költségvetési időszak alapíttassék-e meg, nem tekinthető mérvadóul, hogy az állam pénzügyi helyzete rövidebb vagy hosszabb időre áttekinthető-e, sem az, hogy az államjövödelmek rövidebb vagy hosszabb időre ígérnek-e bizonyos állandóságot. Mert ha csak e szempontok volnának irányadóul elfogadandók, akkor ezek az állam pénzügyi helyzetének, jövödelmi forrásainak lényegükben változatlansága esetén a költségvetésnek mennél hosszabb időre való megállapítása mellett szólnak.

De a költségvetés megállapításánál nemcsak az a cél, hogy az állami élet gazdasági szükségéről gondoskodás történjék, nemcsak az előrelátás a cél, hanem a fő épen az állami szükségek megállapítása, megfontolása annak, mi képez az államra szükségét, feladatot, hogy célját elérhesse s az anyagi eszközök rendelkezésre bocsátása ezen szükségek felismerésének csak mulhatlan következménye.

Miután pedig az állam feladatai, szükségei az emberi élet folytonos fejlődésével párhuzamosan változnak, (nőnek vagy fogynak irányaik szerint), s az államnak az emberi élet e változását nyomon kell követni, de másrészt a törvényhozó szerv befolyását, az államélet egész programját megállapítani, gyöngíti, ha erre csak nagyobb időközökben van alkalma, ezért a modern államfejlődés fokozatosan a költségvetési időszak rövidebb megállapítása felé halad s az egy éves költségvetéseknél állapodik meg.

Az általános szabálylyal, hogy minden megszavazott összeg csak a kijelölt célra fordítható, a parlament épen azt éri el, hogy a végrehajtó hatalom valóban az általa felismert állami szükségeket elégítse ki, mert ellenkező esetben a költségmegállapítási jog egészen illuzóriussá lenne. Ez kizáratik a költségvetési törvény specialitása által.

Ez alapelvtől a parlament csak kivételesen fog eltérni ugyanazon közigazgatási ág költségvetésének egyes tételei közt az átruházás jogának megadása által.

A költségvetési törvény kellő időben meg nem szavazása esetére kiegészítő eszközül szolgál annak megállapítása, hogy a kiadások bizonyos ideig a korábbi költségvetési törvény rendelkezéseikhez képest tehetők meg. Erre a végrehajtó hatalom előleges külön felhatalmazást szokott a törvényhozás szervétől kieszközölni (indemnitás).

Amennyiben a költségvetés megszavazása kapcsán komoly bonyodalom foglal helyet a parlament és a végrehajtó hatalom között, tehát az államhatalmak közt válság üt ki, ennek megoldása végső sorban csak az államfő beavatkozásától remélhető, mely minden esetben a meghasonlott szervek egyikének megújítása, tehát vagy a képviselőlet feloszlata vagy a minisztérium elbocsátása, esetleg részleges újjáalkotása alakjában fog bekövetkezni.

Ily megoldás azonban csakis a parlamenti küzdelmeken felül álló, pártatlan fejedelem részéről várható s nem más

állami szervtől (állambíróság), mert ily viszályok nem jogi, hanem politikai szempontból méltatandók; mire bírói jellegű szerv nem lehet képes.

A költségvetés törvényi jellegének kérdése az alaki és anyagi törvények fent ismertetett elméletével kapcsolatosan vettetett fel a tudományban.

Tulajdonképen a költségvetés természetének meghatározása szolgált alapul az egész kérdés felvetésére, melynél **Laband** a porosz államviszonyok által indokolt konkrét czélt kívánt szolgáltatni, azt ugyanis, hogy a budgetnek csak formális törvényi jellegét felállítván, a budget nélküli államigazgatás jogszerűségét, sőt esetleges szükségességét kimutassa. Laband álláspontjának ugyanis, (melyet f. i. irataiban és *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassung unter Berücksichtigung der Verfassung des norddeutschen Bundes* c. iratában folyton nagy következetességgel kifejtett) kiindulási pontját az képezi, hogy vannak törvény alakjában megjelenő kijelentések, melyek jogszabályt nem foglalnak magukban, jogilag irreleváns tartalmúak, így a költségvetés, mely lényegileg közigazgatási tevékenység (Verwaltungsakt), s ennél fogva jogszerű állampénzügyi igazgatás kezelhető költségvetési törvény nélkül is.

A költségvetés szerinte lényegileg csak számvetés a jövőben várható állambevételekről és felmerülendő kiadásokról s mint ilyen nem szabályokat, hanem tények megállapítását foglalja magában; a költségvetés gazdasági terv (Wirtschaftsplan), nem állapít meg jogi kötelezettséget a bevételekre és kiadásokra, hanem ilyen már feltételez és annak pénzügyi eredményeit egybefoglalja. Mint ilyen a végrehajtó hatalomra nézve zsinórmérték, melyet követni tartozik.

Labandnak és követőinek (a fentiekben kívül *Schulze, Prasak*) ez álláspontját **Hänel** tette beható bírálat tárgyává (*Studien zum deutschen Staatsrechte*, II. Band), állítván, hogy törvény jogi tartalom nélkül nincsen s minden akaratkijelentés, mely törvény alakjában jelenik meg és rendelkező természetű, nemesak formailag, hanem materialiter is törvénynek veendő.

A költségvetés pedig különösen nemesak gazdasági terv, hanem akaratú tény, mely más akaratú tények egész sorozatát vezeti, azokra mérvadólag befoly; a költségvetés — eltekintve a pozitív német államjogokból kimutatható törvényi természetétől — már azért is törvény, mert a mint Laband maga is beismeri, az a kormányra nézve követendő zsinórmértékül szolgál, már pedig emberi eslekmények kötelező zsinórmértéke jogszabály s így a végrehajtó hatalom eljárását megköti, törvény alakjában jelenkező kijelentés jogszabályt tartalmazó törvénynek tekintendő.

Ennek tekintendő még azért is, mert csak a költségvetés által nyer a végrehajtó hatalom jogot a kiadások megtételére, de egyuttal köteleességet is az államjövödelmeknek a megállapított czélra való készentartására; a költségvetés egyes tételei a végrehajtó hatalomra jogi felhatalmazások, de egyuttal jogi korlátok is, tehát az jogtételeket foglal magában.

Labanddal szemben, ki szerint amennyiben az egyes bevételek és kiadások külön törvénynyel vannak megállapítva, jogi erejüket csakis ezektől nyerik s nem a budget törvénytől, azt tanítja, hogy a költségvetés e természeté még ama kiadások tekintetében se tagadható meg, melyek forrását és

rendeltetését korábbi törvényes intézkedés megállapította, mert a költségvetés az állami szükségleteknek bizonyos batározott időre megállapított összterve, mely a végrehajtó hatalomra kötelező.

De különösen kiemeli a budget-törvénynek ama jelentőségét, hogy az a végrehajtó hatalom alkotmányos felelősségének törvényes mértéke, tehát e tekintetben is jogi hatása van, jogtételt foglal magában. És Labandnak amaz ellenvetésére, hogy ha a költségvetés törvénynek fogadtatik el, úgy minden eltérés tőle, tehát nemcsak a kiadási többletek, hanem a megtakarítások, a bevételi kevesbletek és bevételi többletek is törvénysértéseknek lennének tekintendők, helyesen jegyzi meg első sorban, hogy mindig csak beszámítható eltéréseknél lehet szó egyáltalán jogsértésről, azután hogy e részben épen a felelősségnek a törvényhozó szerv által elbírálandó kérdése dönti el, vajjon a törvénytől való eltérésnek jogkövetkezményei (kártérítés, vád) beállanak-e.

Hänel álláspontját nem támogatják a pozitív német államjogok se kivétel nélkül, amennyiben ezek közül némelyek szerint a költségvetés még formai értelemben se képez törvényt (s így a bajor államjog szerint sem, l. *Seydel, Das Budgetrecht des bayerischen Landtages und das Verfassungs-Verständniss von 1843*). És bár fejtegetéseinek éleselméjűségét el kell ismernünk, a budget-nek a végrehajtó hatalom felelőssége szempontjából kifejtett jelentősége, jellege is felül áll minden kétségen, másfelől elvitathatlan, hogy a mint **Coneha** (Politika 547. l.) megjegyzi, amennyiben a költségvetési törvény nem foglal egyebet magában fennálló adótörvényekből folyó jövedelmek elosztásánál, abban meghatalmazásnál egyebet nem láthatunk.

A mi különösen Hänel azon állítását illeti, hogy nincs kielégítő támpont annak felvételére, hogy van törvény jogi tartalom nélkül is, megjegyzendő, hogy képzelhetők és tényleg vannak is szuverén akaratkijelentések törvény alakjában, melyek semmi jogi tartalommal se bírnak (pl. egy kitűnő államférfi emlékeztetének megörökítése), ámbár kétségtelen, hogy ily szuverén kijelentések elenyésző csekély számban fordulnak elő.

25. §. A kiadások ellenőrzése.

A törvényhozó szerv az állam bevételeinek számbavétele és az állami élet szükségéinek, e szükségek pénzbeli kielégítésének megállapításával az állami élet egész menetének felügyeletére vonatkozó jogát előzetesen gyakorolja, de történik ez utólag is az által, hogy a végrehajtó hatalom által vezetett pénzügyi gazdálkodás eredményei a költségvetési törvény rendelkezéseivel összehasonlítottatnak, e szempontból megbíráltatnak, a mi a zárszámadás jóváhagyásának jogát foglalja magában.

E jog a törvényhozó-szerv budget-jogának kiegészítését, betetőzését képezi, mert a parlament a költségvetés rendelkezéseit figyelembe nem vevő végrehajtó hatalomtól, a mennyi-

ben az eltéréseket indokoltaknak nem tartja, a pénzügyi felmentvény megadását megtagadhatja, azt felelősségre vonhatja.

A törvényhozó hatalmat kell is, hogy megillesse a jog, a végrehajtó hatalom egész tevékenységét, rendszerint egy erre hivatott külön állami szerv (a számvevőszék) előkészítő működése mellett, utólag e szempontból bírálat alá venni; ez tehát lényegileg számoltatás a végrehajtó hatalommal szemben, mely számadásait előterjeszti s a költségvetési törvény keretén tulmenő intézkedéseit, a budgeten kívül tett kiadásokat, tulköltekezéseket, amennyiben azok előzetesen, póthitelek alakjában, hozzájárulását meg nem nyerték, indokolván, azok utólagos jóváhagyását kéri.

A zárszámadás az államháztartás összes eredményeit felölélvén, a törvényhozás bírálatának két szempontból vettetik alá. A költségvetés ugyanis egyfelől ama kötelezettséget rőjja a végrehajtó hatalomra, hogy az ott előírányzott bevételek biztosítására szükséges intézkedéseket foganatosítsa, másrészt, hogy a kiadásoknak a költségvetés által megvont határait betartsa. Ugy, hogy a végrehajtó hatalom felelősséget mindkettő érinti, de míg első tekintetben ez csak a bevételek biztosítására szolgáló intézkedések elrendelésére szoritkozik s a bevételek tényleges befolyásáért, bizonyos pénzügyi eredmények eléréseért felelősség őt nem terheli, vagyis felelősségét itt csak mulasztása, a bevételek biztosítására szolgáló intézkedéseket megtenni, állapítja meg (mert pl. mostoha viszonyok az adók befolyásának eredményét lényegesen alászállithatják), addig a költségvetés kereteinek átlépéseért feltétlen felelősséggel tartozik a parlamentnek.

A végrehajtó hatalomnak továbbá a költségvetés kötelező szabály nem csak arra nézve, hogy bizonyos állami szükségekre a költségvetés határain tulmenő kiadások ne történjenek, hanem arra nézve is, hogy minden kiadás csakis a költségvetésben tüzetesen megjelölt célra essék (amennyiben az átruházási jog a költségvetési törvény által, mint külön jog, kifejezetten meg nem adatik).

A végrehajtó hatalom számadási kötelessége tehát a parlament által oly kiadások utólagos zárszámadási jóváhagyását is követeli, melyek ugyan a maguk helyén elszámolva tulkiadást nem idéznének elő, de mint előre nem látott körülmények folytán felmerültek, a költségvetésben meg nem állapítottak jelenkeznek.

A költségvetési és zárszámadási jognak birtoka mellett felesleges az államadósságok kezelésének a törvényhozó testre való bízása.

Az állam gazdasági helyzetének, erejének egész életére, feladatai megvalósítására fennálló fontossága követeli, hogy mindazok a főfontosságú, tulajdonképen ügyleti jellegű cselekmények, melyek az állam gazdasági erejét lényegesen érintik, a törvényhozó szerv hozzájárulásával keletkezzenek.

Ezért utaltatik az államkölesönök felvétele, konvertálása, törlesztési feltételeinek módosítása, az államjavak elidegenítése is a törvényhozó szerv működési körébe.

26. §. A végrehajtó hatalom ellenőrzése s ennek eszközei.

A törvényhozó szerv ellenőrző szerepe nemesak arra terjed ki, hogy a végrehajtó hatalom a rendelkezésére bocsátott anyagi eszközök felhasználásában miként jár el, hanem ellenőrzést gyakorol általában a végrehajtó hatalom egész ténykedése, nevezetesen legfőbb kezelőinek működése felett, lévén a parlament a szuverén akarat kifejezésének szerve, a végrehajtó hatalom pedig a kijelentett szuverén akaratnak követője, (bár a cselekvés részben ő maga is szuverén akaratot képezhet ki s így nemesak a törvények gépies végrehajtására szorítkozik.)

A parlament joga a végrehajtó hatalom ellenőrzésére szükségszerű folyamánya annak, hogy ama szerve az államnak, mely a szuverén akaratot kiképezi.

A legfőbb, állami akaratkijelentés ugyanis teljesen illuzóriussá válhatik, az állam leglényegesebb céljainak elérése kockára tehető, ha a kijelentett akarat megfelelő érvényesülést nem talál, ha a cselekvés nem az akaratnak megfelelőleg történik, a végrehajtó hatalom túlteheti magát az akarat szervének kijelentésein.

Parlament léte, az állampolgároknak választás útján a szuverén akarat szervére való befolyása (vagyis amint közönségesen mondani szokták: az államatagoknak a közhatalomban való részesedése) nem biztosíthatják magukban a közszabadságot, a közhatalomnak az általános jóra törő irányát, e szempontból szervezettségét, ha nincs egyuttal biztosíték arra, hogy a köz-

hatalom csakugyan az akarati szerv: a parlament által megvont határok közt fog kezelteni, vagyis hogy a végrehajtó hatalom a törvényhozó hatalomnak fog engedelmeskedni, megvalósítván az állam kijelentett akaratát.

A végrehajtó hatalom kezelőinek felelőssége alkotmányos államban, parlament létében lényegesen átváltozik.

Míg a korlátlan monarchiában ez csak a fejedelemmel szemben foglal helyet, alkotmányos államban a parlament lesz őre, bírója a végrehajtó hatalom kezelői működésének és pedig jogszerűség, az alkotmány alapelveivel való megegyezés vagy éppen a saját véleménye szerinti észszerűség (a helyes kormányzás), a szellemével való megegyezés kérdésében.

A törvényhozó szerv végrehajtó hatalmat ellenőrző jogának terjedelme ugyanis attól a jelentőségtől, súlytól fog függeni, melyre a parlament a szuverén hatalom többi szerveivel szemben szerttenni képes.

Az alkotmányos államban ez ellenőrzés odáig terjed, hogy a végrehajtó hatalom kötelességét teljesítse, mulasztást ne kövessen el, s hatáskörét túl ne lépje, akár az államfő, akár a törvényhozó hatalom hatáskörébe vágva.

Célja ez ellenőrzésnek, arra ügyelni, hogy az alkotmány, az állam törvényei a végrehajtó hatalom kezelői által akár cselekvőleg, akár mulasztólag meg ne sértsenek, vagyis hogy a végrehajtó hatalom a jog határai közt maradjon.

A parlament ez ellenőrzési jogköre tehát kiterjed első sorban arra, hogy a végrehajtó hatalom az alkotmány, az állam törvényei által rá rótt kötelességet valóban teljesítse, vagyis hogy kötelességmulasztást ne kövessen el, a mit elkövet pl. akkor, ha szükség esetén a közrend és nyugalom fentartására rendelkezésére bocsátott eszközöket igénybe nem veszi, nem alkalmazza; kiterjed tehát ez ellenőrzés első sorban egyáltalán arra, hogy a végrehajtó hatalom kezelői a törvényeket valóban végrehajtsák.

Másodszorban azonban kiterjed ezen ellenőrzési jogkör arra is, hogy a törvények valóban úgy hajtassanak végre, a mint az állami szuverén akarat kijelentetett, hogy a végrehajtó hatalom a törvény határaitól ne lépjen, hogy legfelsőbb fokon kezelői végrehajtó hatalmi funkciójukban olyat ne tegyenek, a mit az állam törvényei meg nem engednek, tehát pl. az állampolgároknak alkotmánytörvényileg elismert szabad egyesülési jogát rendeltetéssel ne korlátozzák; a sajtó szabadságának alkotmányilag elismert

elvét az előleges cenzura általános behozatalával meg ne sértsek; a törvények által megállapított adózás mérvét rendeletileg ne emeljék; általános szabályként olyat ki ne mondjanak, a mi az állampolgárok egyéni szabadságába vagy a tulajdon érintetlenségébe ütközik.

Parlamentáris kormányzatú államban ezen, az államjog szempontjából gyakorolt, tehát jogi ellenőrzés lényegesen kibővül.

Ily kormányzatú államban ugyanis a minisztérium végső elemzésben a parlamentnek, s általa a nemzetnek kormányzó bizottmányaként jelenkezik, mert a fejedelem a végrehajtó hatalom kezelőinek kiszemelésénél korlátozva van az által, hogy csak oly minisztereket nevezhet ki, a kiket a többségben, uralmon lévő parlamenti párt támogat, a parlament többsége viszont csak úgy fogja a minisztert, minisztériumot (kabinetet) támogatni, ha annak működése helyeslésével, bizalmával találkozik.

E működés alatt pedig a végrehajtó hatalom kezelőinek nemcsak a törvények végrehajtásában nyilatkozó tevékenysége értendő, hanem miután a minisztérium, a kabinet a parlament működésére törvénykezdeményezésével befoly, a törvényhozásnak irányt szabhat és a parlamenti kormányzatú állam természete éppen azt kívánja, hogy az az általános irány, szellem, melyet a nemzet akarati szerve: a parlament a fejedelemmel egyetemben állami élete folyására szükségesnek tart, a minisztérium által egész eljárásában figyelemben tartassék, a minisztérium egész működése e szellemben történjék, ennél fogva a parlament arra is fog felügyelni, ellenőrző funkciója arra is kiterjed, hogy ezen összhang a minisztérium működése és az államéletnek általa elfogadott iránya, szelleme közt meglegyen.

A parlament ilyen ellenőrzési hatalma által, ha erre az állami szervek közt kivított kiváló súlyánál, jelentőségénél fogva szert tud tenni, a legtokéletesebb kormányzatvitelt teszi lehetővé. Annál fogva ugyanis, hogy a nemzeti élet irányának, szellemének megszabása mindig azokra fog bízni, kiket arra a parlament, tehát végeredményben a nemzet, a legképebbeknek, legalkalmasabbaknak tart; annál fogva, hogy a nemzeti élet mindig úgy fog folyni, a mint fejlődésének feltételei megkövetelik s kizáratik az, hogy az államéletének olyan irány szabassék, melyet a nemzet a maga egészében nem helyesel, mely iránt bizalommal nem viseltetik (a mi előfor-

dulhat a csupán alkotmányos, de nem parlamenti kormányzatú államban). Kizáratik pedig az által egyfelől, hogy a parlament megalakítása, melynek többségéből a minisztérium vétetik, az állampolgárok kezébe van letéve, módjában van tehát időnkint megújuló választásai által batározni az államélet iránya felett.

De annál fogva, hogy a végrehajtó hatalom vezetőinek testülete, a kabinet impulzust ad a törvényhozó szerv működésének, folyton figyelemmel kíséri azt, sőt irányítja, és pedig részint törvényjavaslatai által, részint az által, hogy véleményt mond, állást foglal a parlamenti tagok által beterjesztett törvényjavaslatok tekintetében, tehát míg egyfelől a parlament teremti, fenntartja, ellenőrzi és szükség esetén eltávolítja a kabinetet, másfelől azonban elfogadja ennek irányító befolyását, mindezek folytán a törvényhozás és a végrehajtás szervei, parlament és minisztérium közt teljes kölcsönhatás, benső kapcsolat áll elő.

Igy normális viszonyok közt az állam minden ténye nem egy, a szuverén akarati szervtől, a parlamenttől merőben idegen, vele semmi közösséget nem ismerő végrehajtó hatalom működésének köszöni létét, hanem oly szervének, melyet a parlamenttel egy irány hat át, azzal egy szellem kapcsol össze (ellenkező esetben a minisztérium eltávolítása következén be), másrészt a végrehajtó hatalom is midőn az akarati szervet követi, ahhoz alkalmazkodik, ezt teszi azért is, mert az államélet irányának a parlament részéről meg szabását elfogadja, magára kötelezőnek ismeri (a mit ha nem tehetne, lemondásával módjában áll kiegyenlíteni a közte és a parlament közt fennforgó ellentétet).

A parlament e politikai ellenőrző hatalmának különösen alá vannak vetve a végrehajtó hatalom ama ténykedései, melyek által a fejedelemnek adott tanácsai, javaslatai útján a parlament hatáskörébe egyenesen nem utalt, csak befolyása mellett kezelt ügyek intézésére közrehatott, így a külügyek intézésénél.

Mert ámbár a szuverén funkciók bizonyos része, mint alább kifejtetik, a parlament közvetlen működési köréből kivéve, helyesen a fejedelem hatáskörébe utalandó, az állam akarati szerve ezekre mégis befoly és parlamenti kormányzatú államban hol a nemzetélet szellemét a parlament határozza meg, ez utóbbi előzetesen biztosítani kívánja azt, hogy az állam minden ténykedésében, az állami élet minden megnyilatkozásában egyazon szellem érvényesüljön.

A parlament ez ellenőrző hatalmának a minisztériummal szemben az által szerez érvényt, hogy működését kifogásolhatja, megrovással illetheti, javaslatait, nevezetesen a pénzeszközök rendelkezésre bocsátását czélzókat visszautasíthatja, bizalmát, támogatását megvonván a minisztériumtól, vagy akár a kabinet egyes tagjaitól is, ha működését nem helyesli, ha működésének szelleme, alapiránya, köznyelven úgynevezett politikája (a mi az egész miniszterium tekintetében ennek solidaritásában domborodik ki) az övével meg nem egyezik.

Ez tehát nemcsak akkor következhet be, ha a végrehajtó hatalom egyenesen jogsértő magatartást tanúsít; lehet, hogy a minisztérium működése nem jogsértő irányban mozog és ennek daczára a parlament mégis megállapíthatja, hogy működése, annak iránya nem olyan, mely várakozásának megfelelne.

Az ellenőrzési jog tartalmának betetőzését pedig az képezi, jelentőségét, értékét végső sorban az adja meg, hogy a parlament a végrehajtó hatalom kezelőit felelősségre vonhatja, igazolásra szólíthatja fel, eljárását tőle számon kérheti, végső sorban vád alá helyezheti s elítélheti és pedig fentkifejtettek szerint nemcsak a jog szempontjából, hanem abból a szempontból is, hogy működése az akarati szerv, a parlament szellemével, felfogásával megegyezik-e, hogy ugyanazon szellem hatja-e át eljárását a parlamentével vagyis hogy politikája a parlament helyeslésével találkozik-e.

Az eszközök, melyek a parlamentnek végrehajtóhatalmat ellenőrző funkcióját lehetővé teszik, a legkülönbébbek lehetnek.

Általában e feladatának gyakorlására a parlamentet mindazok a jogok megilletik, melyek erre nézve szükségeseeknek látszanak. Így iratok előterjesztését kívánhatja, parlamenti vizsgáló-bizottságot küldheti ki, helyszíni vizsgálatokat eszközölhet, egyes magán személyektől eredő felvilágosításokat elfogadhat.

A végrehajtó hatalom kezelőinek az egyes közigazgatási ügyágak tekintetében időnkint a parlament elé terjesztett jelentései az ellenőrzési jog gyakorlását kiválólag lehetővé teszik. Ily jelentések előterjesztésének kötelezettsége a végrehajtó hatalomra alkotmánytörvényileg megállapítható, vagy az csak a folytonos gyakorlat által fenntartható. De a parlamentnek minden esetre azon helyzetben kell lenni, hogy folytonos ellenőrzés alá vesse a végrehajtó hatalom egész tevékenységét.

Gyakorolható az ellenőrzési jog a parlament egyes tagjai által tehető indítványokban, felszólalásokban.

De a parlament a végrehajtó hatalom ellenőrzésének különös eszközét az interpellálási jogban bírja, mely a törvényhozó testület (és pedig mindkét házának) valamennyi tagját minden időben (tehát nemcsak bizonyos alkalmakkor pl. a költségvetés tárgyalásánál) önállóan, vagyis nem bizonyos számú képviselő egyesülése mellett kell, hogy megillesse.

Az interpelláció ugyanis a törvényhozó testület tagjai által a minisztériumhoz intézett kérdés, melyben az ország közállapotairól, vagy a kormány követendő magatartásáról, politikájáról felvilágosítás nyerése céloztatik.

Az interpelláció, mint a végrehajtó ténykedés által elkövetett szabálytalanságok, jogsértések felderítésének módja az ellenőrzés kiváló eszköze. Míg azonban az ily ellenőrzési funkció jellegével bíró interpellációk a minisztériumra nézve mindenestre köteletséget állapítanak meg esetleg kiadott rendeleteinek igazolására, a felderített szabálytalanságok megvizsgálására, az esetleg bűnös közegek fenytésére, a kár helyreállítása iránti intézkedésre s minderről a parlamentnek bizonyos záros határidő alatti jelentéstételre, addig a kormány szándékairól, jövendő magatartásáról (politikájáról) az állami érdek sérelme nélkül nem mindig fog nyilatkozhatni (bizonyos közigazgatási ágakban, így a külügyek terén ennek határai igen szűkek lehetnek) és azért ily nyilatkozás köteleossége rá nézve nem lesz megállapítható.

Ovakodni kell azonban, nehogy az interpelláció, a parlament ellenőrző funkciójának e lényeges eszköze, a minisztérium helytelen működése szentesítésének, helybenhagyásának eszközévé váljon.

A kormány ugyanis eljárásának bizonyos vezérelveit az interpellálási jog révén a törvényhozó testület előleges bírálata alá bocsájthatja és annak helyeslésével találkozván (az interpellációra adott válasza tudomásul vétetvén), kényes állami kérdésekben magát a törvényhozó szerv ez előleges nyilatkozata által fedve érezheti. Ez az interpelláció jogával való visszaélés, annak a minisztérium részéről kizsákmányolása, felelősségének tilos könnyítése.

Az interpellálási jogtól különbözik a kérdezési jog, mely bizonyos ténykörülmenyre vonatkozólag egyszerű felvilágosítás kérése a minisztertől s joghatásaiban abban tér el az inter-

pellációtól, hogy vitatkozás, határozathozatal, szavazás tárgyát nem képezheti.

A törvényhozó szerv, mint az állami akarat számos tagból álló eszköze, az állami élet egészét nem tekintheti úgy át, mint a legegyetemesebb működésű, az államban a személyi öntudatot képviselő államfő. Ezért az állami élet szükségéről az államfő részéről, a minisztérium útján gyakorolt kezdeményezésből értesül, bár a kezdeményezés a törvényhozó testületet, annak egyes tagjait is megilleti.

Ez nem zárja azonban ki, sőt az államhatalmak helyes összműködése igényli, hogy a törvényhozó szerv az állami élet jelenségeiről, szükségéről közvetlen tudomást vegyen, a végrehajtó hatalom kezelőit ellenőrző funkciója pedig ezt egyenesen szükségessé teszi. Innen, hogy birnia kell a joggal, az állampolgárok köréből eredő kívánságok, írásbeli kérelmek, (feliratok, petíciók) panasziratok elfogadására, melyek közsérelmek orvoslását kívánhatják vagy akár a szuverén akaratelhatározás tárgyaira, annak irányára nézve fejezhetnek ki kívánságokat.

A kérvényeknek és panaszoknak akár közvetlenül, akár egyes képviselők útján való elfogadása által a parlament az állampolgárok egyik sarkalatos, az írásos alkotmányokban rendszerint külön biztosított jogának gyakorlását teszi lehetővé s e jog valóban az egyes, jogaiban netán sértett állampolgárra, s az államra egyaránt becses, mert a közhatalom gyakorlásának jogszerűségét biztosítja.

Ily kérvények, panaszok, melyeket a parlament a végrehajtó hatalmat kötelező határozattal intézhet el, természetesen a parlamentet nem befolyásolják szabad elhatározásában s hogy ily jogosulatlan befolyásolásnak még látszata is kizárassék, innen több alkotmánytörvények ama határozománya, mely megtiltja, hogy az állampolgárok köréből hozzá intézett kérvények nagyobb számu küldöttekkel, deputáció útján nyújtassanak át a törvényhozó szervnek.

27. §. A törvényhozó szerv egyéb feladatai.

A törvényhozás szerve az állami akarat tárgyaira, irányára általában a fejedelemnek a végrehajtó hatalom útján gyakorolt kezdeményezésére van utalva, mert mint a tanácskozás, megfontolás szerve kevésbbé alkalmas arra, hogy e

működésének maga szabja irányát, mint a végrehajtó hatalom, mely az állami élet szükségéről legközvetlenebbül értesül.

Mindazáltal a törvényhozó testület saját kezdeményezéséből is tudomást vehet a közszükségekről, anyagot gyűjthet jövőendő elhatározásának irányára s erre a *parlamenti enquête-k*, a parlament mindkét házának tagjaiból összeállítható vizsgálóbizottságok intézménye szolgál. E vizsgálatok tárgyát bármely az államot érdeklő kérdés képezheti, tehát akár a tényleges viszonyok tanulmányozása a végből, hogy a szuverén akarat-elhatározásnak támpont nyujtassék, akár a közállapotok bajainak, ezek okainak felderítése (tehát pl. a hadsereg szervezete, a fenytítőintézetek berendezése, a közjótékonyság szervezete, a közlekedési utak és eszközök, a munkásügy, egy nagy nemzeti szerencsétlenség okainak felderítése, nevezetes bűnügyek egyaránt tárgyát képezhetik.) A parlament azonban mindig csak ténykörülmények felderítésére, értesülésszerzésre szorítkozhat, melyek célja lényegileg a szuverén akaratelhatározásnak előkészítőleg segítségére lenni; nem terjesztheti ki működését oly térre, hol más állami szervek (biróság) funkciójába nyúlna át.

Továbbá a, mint a parlament az állami szükségéről akár az állampolgárok útján, akár közvetlen tapasztalatból tudomást vehet, az államélet irányára nézve véleményét, kívánságait az államfővel is, hozzá intézett felirat alakjában közölheti (felirati jog). Ez által vagy a szuverén akaratnak bizonyos tárgyra vonatkozó megnyilatkozását sürgetheti, tehát javaslatokat tehet, törvénykezdeményezést eszközölhet ki, vagy sérelmek orvoslását követelheti.

Az állami akarat létrehozása amennyiben az államnak polgáraihoz vagy ezeknek egymáshoz való viszonyaira vonatkozik a törvényhozó testületre bízatik s csakis erre bízható. Nem így, nem ily mérvben az államnak más államokhoz való viszonyának irányítása. A nemzetközi érintkezésben ugyanis az államnak önálló személyiségként, egységként kell fellépni, képviseltetni s ez egységet csak egy fizikai személy, az államfő működése óvhatja meg; de az olykor szükséges gyors elhatározás is csak így biztosítható. Az állam által bizonyos esetekben más államokkal szemben tanusítandó magatartás, a nemzetközi érintkezés irányelvei, vagyis köznyelven külpolitikája, a hadviselés szükségének kérdése már csak annál fogva se vonhatók egy soktagú tanácskozó testület: a parlament működési körébe, mert e kérdések nyilvános megvitatása magának az államnak

érdeke ellen volna. De az állam bizonyos kérdésekben való lekötésének: a szerződések létesítésének előzményei, az erre irányuló tárgyalások, alkudozások szintén nem lennének egy soktagú testület: a parlament által vezethetők.

Az állam más államokhoz való viszonyának rendezése tehát csak az államfő jogkörébe utalható, de azért nem maradhat kizárva a törvényhozás szerve az ezekre gyakorlandó befolyásból sem. Ezt pedig a parlament részint a nemzetközi viszonyok intézése eredményeinek utólagos tudomásulvétele és helybenhagyása által eszközli, nevezetesen az *államszerződések*nél, melyek az állam szuverén elhatározását gyakran hosszabb időre megkötik, tehát e szempontból s amennyiben az államra kötelezettségeket rónak, a törvényhozó testület közreműködése nem mellőzhető, sőt azok érvénye egyenesen a parlament részéről elfogadástól tétetik függővé. Különösen fenforog ennek szükségére oly szerződéseknek, melyek az állam pénzügyi megterhelését idézik elő vagy épen az államterület változtatásával vannak kapcsolatban. Befolyást gyakorol továbbá a parlament mindezen ügyek vitelére már előzetesen részint költségmegszavazási jogánál fogva, esetleg megtagadván az általa nem helyeselt nemzetközi akciókra kért költségeket, részint pedig a végrehajtó hatalom kezelőinek e részben is ellenőrzése útján s parlamentáris kormányzati rendszerű államban még az által, hogy ez ügyek vitelére nézve is kifejezheti kívánságait s végső sorban oly minisztériumtól, melynek nemzetközi ügyekben az államfőnek adott tanácsok, javaslatok által tanúsított magatartását nem helyesli, bizalmát megvonhatja, vagyis a nemzetközi ügyek vitelének bizonyos irányát lehetetlenné teheti.

Köztársaságban a törvényhozó testület befolyása ezen ügyekre még inkább erősítettetik, így a hadüzenés egyenesen a kamarák előleges beleegyezésétől tétetik függővé.

Az állami akaratnak más államokkal szemben végső sorban érvényesítője, az állami szuverénitás leghatékonyabb eszköze és megvédője: a *szervezett karhatalom*, a *hadsereg* az örökös államfővel bíró államban ugyanazon okból rendeltetik közvetlenül az államfő vezénylete alá, mely a nemzetközi ügyeknek a fejedelem által intézését követeli, t. i. hogy csak egy fizikai személy képes a hadsereg feletti rendelkezésnek a szükséges egységet megadni. Alárendeltetik továbbá azért, nehogy a végrehajtó hatalom a hadsereg feletti rendelkezéssel az állam beléletében túlsúlyra tegyen szert a törvényhozó hatalom felett.

De a törvényhozás szerve a hadügyből se marad kizárva és pedig nemcsak azért, mivel a haderő fentartása az államra jelentékeny költségeket ró, melyek megszavazása a törvényhozó testületre tartozik, hanem annál fogva is, mért egyrészt a hadsereg egybeállítása az állampolgárookra különös köteletséget ró (általános védkötelezettség), másrészt az állam védelmi érdeke magánjogok (dologi jogok) korlátozását követelheti (beszállásolási, előfogati köteletség, a magántulajdon korlátozható a védelmi, erődítményi építkezések érdekében stb.) vagyis az u. n. személyi és dologi katonai terhek csak a törvény útján, a törvényhozó testület funkciója révén állapíthatók meg.

Ezért a hadsereg egész szervezete, egybeállítási módja a katonai szolgálat időtartama és feltételei, s a katonai bíraskodás szabályai (katonai büntetőjog és eljárás) a törvényhozás szerve által állapítandók meg.

A törvényhozás hatáskörének fokozatos kifejlődése, kevés kivétellel, csak lassan foglalt helyet az alkotmányfejlődés folyamán.

Az eszme, hogy a szabadság csak a nemzet önrendelkezésével, öntörvényhozással valósítható meg, mert szabad ember csak saját akaratából kötelezhető, csak lassan hódít tért. (Ez eszmét találóan fejezi ki *Fichte — Beiträge zur Berichtigung der Urtheile des Publicums über die französische Revolution*, Werke VI. — mondván, hogy a pozitív törvény csak az által lesz kötelező reánk, ha mi magunk vetjük alá annak magunkat, csak akaratunk, állandó elhatározásunk a törvényhozó, senki más, mert idegen akarat nem lehet törvény számunkra, idegen akarat nem kötelezhet.)

Angliában a királyi hatalommal szemben szabadságait féltő nemesség, midőn a király kívánalmait teljesíti, segítségét, adószolgáltatását nem tagadja meg tőle, magának viszontszolgálatul szabadságai biztosítását, kiterjesztését követeli. E megegyezések okmányszerűleg biztosítottak s már a Magna Charta-ban (1215) a kezdetleges alakú parlament hatáskörének oly felsorolását találjuk, mely kiterjed az államélet minden lényeges mozzanatára.

Kimondja ugyanis, hogy az országban semmiféle adót nem szabad szedni az országgyűlés megajánlása nélkül (12. cikk), ez által előképül szolgálván a törvényhozó szerv adómegajánlási joga tekintetében a többi államoknak.

Sőt ámbár a Magna Charta csak az adózás kérdéseit vonja a parlament hatáskörébe, az által hogy a nemzet rendéinek jogait részletesen szabályozza s ezek védelmére egy, a parlamentből képezett huszonötös bizottságot rendel, a parlament törvényhozási hatalmát készíti elő. III. Henrik alatt pedig már az állam összes ügyeire kiterjedőnek tekintetik a parlament működése.

A parlament működési körének kiterjesztése az európai államokban az angol alkotmányos tanok (aránylag igen késői) megismerésén kívül az 1791-évi francia alkotmány és az 1831-évi belga minta alkotmány irányelveinek behatása alatt jött létre.

A parlament a fejedelem tanácsából mindinkább a szuverén határozás önálló tényezője lesz, meghatározott jogosítványai helyett magában egyesíti az állami élet minden mérvadó mozzanatára való felügyelést, ellenőrzést, közvetlenül is részese azoknak. A rendek alárendelt jelentőségű közreműködéséből a parlament önálló részesedése fejlődik ki a szuverén határozatokban. A parlamentnek eredetileg csak a fejedelmi hatalmat korlátozó, ellenőrző működését annak pozitív részvéte, működése váltja fel.

Különösen az 1848. év előtti német alkotmányok szerint ugyanis az államhatalom minden jogát a fejedelem egyesíti személyében s a képviselőlet kompetenciája csak bizonyos jogosítványainak tüzetes felsorolásával határozatik meg. De különösen úgy fogatik fel a képviselőlet, mint a mely hivatva van az ország jogait az alkotmány által meghatározott tárgyakra s módon a fejedelemmel szemben érvényesíteni. (1818. május 26-iki Bajor alkotmánytörvény, VII. czim; 1819. szeptember 25-iki württembergi alkotm. 124. §.; badeni alkotm. 53. §.; hesseni alkotm. 66. s. köv. cikkek). Majd általában az állam kormányával szemben tulajdonittatik a képviselőletnek a feladat, az állampolgároknak, alattvalóknak az alkotmány által biztosított jogait megvédeni (1831. évi szeptember 4-iki szász alkotmánytörvény 78. §-a).

A képviselőletnek ily formán az adómegajánlás lényeges jogán kívül inkább csak az alkotmány megtartását ellenőrző funkezió tulajdonittatik, mert a törvények hozásánál inkább csak tanácsadó szerepük van, funkeziójuk csak járulékos természetű, lévén a törvényhozás forrása a fejedelem; ezen felül visszaéléseket, az államéletben mutatkozó egyes hiányokat a fejedelemnek tudomására hozhatnak, kívánságaikat, panaszaikat előadhatják.

De a képviselőletnek a törvényekhez való hozzájárulása se fogadtatik fel általánosan, nem minden törvényhez kívántatik. Az állam szervezetére vonatkozó törvények tekintetében szükséges e hozzájárulás; majd a francia alapjogok kinyilatkoztatásának behatása alatt a személyes szabadságra, biztonságra s az állampolgárok tulajdonára vonatkozóknál is. Csak az 1819. évi szeptember 25-iki württembergi alkotmánytörvény állapítja meg, hogy semmiféle törvény se hozható, szüntethető meg, módosítható vagy magyarázható érvényesen a rendek hozzájárulása nélkül. Ez a porosz államban csak az 1848. alkotmány törvényvel következik be.

Fejlődésének újabb szakában azonban a képviselőlet még azon államokban is, melyekben az angol és francia behatás csak lassan foglalt tért, kilép működési körének régi keretéből; nem elégszik meg azzal, hogy az alattvalók jogait védi a fejedelemmel, a végrehajtó hatalommal szemben, hogy korlátolt befolyást gyakoroljon az állami akarat létrejötténél, hanem az államéletet egészen felfogása szerint kívánja vezetetni, akaratát mérvadóul tekintetni, a mire költségmegszavazási jogában bírja hatalmas fegyverét.

A korábbi adómegajánlási jogból kifejtett budget-joggal kapcsolatban ugyanis, mely az állam bevételeinek és kiadásainak a képviselőlet részéről évről-évre való helybenhagyását kívánja, a képviselőlet az államélet minden jelenségét, a közigazgatás minden egyes ágát, a végrehajtó hatalom egész tevékenységét megbírálhatja, óhajokat fejezhet ki, kifogásokat tehet, feltételeket tűzhet, melyek ha formailag nem is, erkölcsileg kötelezők a végrehajtóhatalomra.

A régi rendi szervezetben az adózás jogalapja magánegyezség, melyen felül adó az egyestől nem követelhető. E magánegyezségekhez

füződik amaz alapelv kifejlődése, hogy adó a rendek beleegyezése nélkül ki nem vehető. Az adószolgáltatás szükséges nagysága azonban az állam gazdasági szükségéitől lévén feltételezve, ez azon eljárást vonta maga után, hogy az adók megszavazása alkalmával az állam bevételeinek és kiadásainak tervezete a képviseletnek bemutatassék. A képviselet az állambevételeket valószínűségük szempontjából, az államkiadásokat pedig szükségességükre nézve megvizsgálván, a mutatkozó hiány fedezetére szükséges adók megszavazása iránt határozott. A határozás súlypontját tehát az adók megszavazása képezte.

A képviseletnek az állam egész tevékenységi programjára s ezzel kapcsolatban a szükséges anyagi eszközök rendelkezésre bocsátására való befolyását azonban csak a budget-jognak a maga teljességében való kifejlődése volt hivatva biztosítani, melynél fogva ugyanis az állam bevételeinek és kiadásainak egész előirányzata törvény által állapittatik meg, mely évről-évre történő megszavazásnak vettetik alá.

Igy hódított tért a budget évenként való megszavazásának elve a legtöbb európai alkotmányba. A budget ama némely államban (főleg a német államokban) birt előbbi jellegéből, mely szerint az lényegileg a képviselet és a kormány közti megegyezés eredménye, mindinkább kivetkőzik, bár némely pozitív államjog e jellegét még mindig fentartotta.

Az európai szárazföldi alkotmányokban az 1791-ik évi francia alkotmány állapítja meg, hogy a közkiadások meghatározása s ezzel kapcsolatban a közadózás, természetének, nagyságának, tartamának és beszedési módjának megállapítása a törvényhozó szervre tartozik.

A köztársaság harmadik évbéli alkotmánytörvény meg épen az adók évenkénti megszavazását rendelte el.

A francia eszmék behatása alatt keletkezett, több alkotmánynak mintaképül szolgált 1831-iki belga alkotmánytörvény ez előkép után állapítja meg szintén a budget-törvénynek évről-évre való megszavazását, átvevén egyben az adótörvények évenkénti megújítását is.

A budget évről-évre való megajánlásának elve fokozatosan utat tör magának a legtöbb alkotmányba, az évenkénti költségmegszavazás a modern, szabad állam egyik lényeges attributumául tekintetik s minden kísérlet, mely a költségvetési időszakok meghosszabbítását célozza, mint ez ellen intézett támadás fogatik fel.

A parlament hatáskörének fokozatos kiterjedését leginkább mutatja az, hogy oly ügyek is, melyek eredetileg egészben, vagy legnagyobb részben a fejedelem hatáskörébe tartoztak, lassankint működési körébe vonatnak, így az állam szervezett fegyveres erejének, a nemzeti hadseregnek ügyei, a mit a modern állam általános védkötelezettségi rendszere szükségszerűleg vont maga után.

28. §. A törvényhozó szerv kiváltságai.

A parlament feladata szuverén akaratelhatározások létrehozása, ennek az állam törvényeiben való kifejezése.

Működési körét, befolyását kiterjeszti ugyan részint a fejedelmi funkció, részint a végrehajtóhatalmi funkció terére is, de szerepe itt rendszerint nem arra irányul, hogy ezen hatalmi ágak funkcióját egyenesen átvegye, hanem csak hogy befolyjon azokra, majd nevezetesen a végrehajtó hatalommal szemben, ellenőrzést gyakoroljon.

Azonban a törvényhozó szerv rendkívüli esetben egyenesen maga is átvehet bírói és végrehajtóhatalmi funkciókat és pedig vagy annál fogva, mert saját magát, tekintélyét, hatáskörét látja megsértve s ezt bírói eljárással kell helyrehozni vagy annál fogva, mert a viszonyok kényszere bírja arra, hogy egyes esetekben maga eljárjon, cselekedjen.

A parlament ama hatalma, melynél fogva egyenesen átvehet oly ténykedéseket, melyek rendszerint egy más állami szerv hatáskörébe tartoznak, méltán kiváltságának, e funkciók foglalata kiváltságos hatáskörének nevezhető.

E kiváltságos hatáskörbe tartozik azon jogositványa, melynél fogva tagjainak törvényhozói tiszti hivatását maga állapítja meg végérvényesen, tehát tagjait igazolja, a választások érvényesége kérdésében dönt; másrészt pedig tagjainak törvényhozói tisztét bizonyos esetekben megszüntetheti, őket kizárhatja vagy egyéni érdekeltség, a képviselői tiszt független gyakorlását akadályozó körülményeknél (tehát összeférhetlenségnél) fogva, vagy annak következtében, hogy egyeseket lényeges jellembeli fogyatkozásuknak nem ugyan az állam törvényeiben megállapított, hanem a parlament szabad diszkreciója szerint mérlegelhető okából nem tekint érdemeseknek a törvényhozói tiszt gyakorlására.

E kiváltsága alapján intézkedik továbbá egyesek részéről a parlament tekintélyén, méltóságán ejtett sérelmek megtorlása iránt és különösen a végrehajtó hatalom felső fokoni kezelői, a miniszterek, esetleg más végrehajtó hatalmi közegek felett gyakorol bírói hatalmat.

Mindezen ténykedések bírói jellegű funkciók, mert jogszabály alkalmazásából, az illetők működése felett álló felsőbb elv érvényesítéséből állnak. Az egyes képviseleti tagnak a törvényhozói tisztre való méltatlansága, a parlament tekinté-

lyével meg nem egyező magaviselet miatti kizárása ugyan lényegileg fegyelmi hatalom gyakorlása, amennyiben azt célozza, hogy az állam egyik szervéből az alkalmatlan elemek eltávolíttassanak. Mégis kiváltságosnak vehető e jog, miután a választók szabadságát korlátozza, azt az egyes egyénre nézve végkép kizárhatja.

E mellett a parlament bizonyos esetekben egyenesen végrehajtási tényeket is végezhet.

Minden jogosítványok lényegileg arra szolgálnak, hogy a törvényhozó hatalom saját hatáskörét, tekintélyét védje.

Indokát a parlamentnek ily kiváltságokkal való felruházása pedig abban találja, hogy a törvényhozó szervnek, mint az állami akarat kiképzési organumának birnia kell a joggal saját működési körét, hatalmát megvédeni, másrészt az akaratkijelentésen tulmenőleg egyenesen cselekednie, eljárnia kell minden oly esetben, midőn a szuverén akarat érvénye veszélyeztetik vagy oly ténykedésekről van szó, melyeket a szuverén akaratú szervre gyakorlandó befolyásnál fogva más állami szervre bízni nem lehet.

a) A törvényhozó szerv tagjainak igazolása.

A törvényhozói működés megkezdése annak megállapítását tételezi fel mindenek előtt, vajon mindazok, kik a törvényhozó testületben annak tagjaiként helyet foglalnak, valóban birnak-e erre való jogosultsággal.

Ezért e jogosultság vizsgálata, az igazolás a törvényhozó szerv minden egyes tagjára kiterjesztetik, ez a parlamentre bízatik, kölcsönösen ellenőrizvén annak tagjai egymás törvényhozói jogosultságát.

De a parlament ezen működése lényegileg birói jellegű funkeió és külső ismérveiben is még feltünőbbben azzá válik akkor, midőn a választott törvényhozó jogosultsága az állampolgárok részéről vitássá tétetik, kétségbe vonatik s e vita eldöntése céloztatik.

Ezért, főleg oly államban, hol a biráskodásnak teljes elválása az egyéb közigazgatási tevékenységtől keresztülvitetett és a birói funkeió függetlensége, pártatlansága biztosítva van, az országos bíróságokra lenne bízható.

E funkeió ugyanis a törvényhozói tagság jogosultságának vizsgálatára terjed ki, vagyis a törvényhozásnak nem választás útján képezett tagjainál arra, hogy fenforognak-e mindama

feltételek, melyekhez a törvényhozói tagság az alkotmány rendelkezése szerint köttetik, a választás útján kijelölt törvényhozói tagoknál pedig ezen (vagyis a megválaszthatóság, törvényes minősítettség megbírálásán) felül arra is, hogy a választás megejtése nem szenved-e oly lényeges hibában, melynél fogva az az állampolgárok szabad vélemény-, akaratnyilatkozatának nem tekinthető.

Minden esetben valóságos bíraskodással állunk szemben, jogosultság vizsgálásával, jogszabályok alkalmazásával egy fenforgó konkrét esetre (a mint a törvényhozó szerv erre hivatott választmányát, bizottságát is nem egy állam törvénye, így hazai főrendiházi törvényünk is egyenesen igazoló bíróságnak nevezi).

Ennek dacára a parlamenti tagok igazolása rendszerint nem a rendes bíróságokra bízatik, hanem magának a törvényhozó szervnek ügykörébe utaltatik, annak alapelvül elfogadásával, hogy első sorban maga a törvényhozó testület tekintendő hivatottnak elemei felett törvényhozói tiszte való jogosultságuk szempontjából is bírálatot gyakorolni.

Az igazolás által a törvényhozói tiszte végleges megállapítása a parlament kezébe tétetik, úgy hogy a megválasztás általában csak a vélelmet állapítja meg az illető törvényhozói tagsága mellett, ennek végleges megállapítását azonban maga a parlament végzi, midőn a megválasztottat, amennyiben ellene, megválasztatása ellen kifogás nem emelhető, végleg igazolt képviselőnek jelenti ki.

A törvényhozói tiszte megállapításánál a parlament mindenek előtt a jogi feltételeket vizsgálja, melyek szerint a megválasztott egyént tagjául csakugyan elfogadhatja (tehát vizsgálja az illető megválaszthatósága jogi feltételeinek meglétét, a beadott szavazatok formai értékét, számíthatóságát).

E részben a törvényhozó testületet az állam kijelentett szuverén akarata, a törvény köti, úgy, hogy pl. nem állhat jogában egy oly egyént, ki a megválaszthatóságra törvényes minősültséggel nem bír, ennek dacára megválasztott képviselőnek kijelenteni.

Van azonban a vizsgálatnak további, a jog által szorosan körül nem írható eleme is, és e tekintetben a parlament jurszerűleg, a fenforgó ténykörülmények teljesen szabad méltánylásával jár el, megsemmisíthet tehát egy választást még ha formai jogsérelem nem is állapítható meg annak lefolyásá-

nál, azon összbnyomás hatása alatt, melyet a választás mozanatainak egységes képbe foglalása rá gyakorol, amennyiben például erkölesileg meg nem engedhető eszközök alkalmaztatnak, mert az igazolás e tekintetben lényegileg a parlament belső meggyőződési, lelkiismereti kérdése, nincs tehát kötve a formai jog szabályaihoz.

Az igazolás, amennyiben egyesek törvényhozói jogosultsága vitássá tétetik, külső jelenségeiben is valóságos birói eljárás, a megtámadottaknak, tanuknak kihallgatásával, meghiteltetésével, esetleg helyszini vizsgálattal és védőbeszédekkel.

Azáltal azonban, hogy a választások érvényességének kérdésbeni döntés a parlamentre ruháztatik, beáll a lehetősége annak, hogy az állam életében egyes szervei egymással ellenmondásba keverednek, szuverén akarata a kellő egység hiányának, a joguralom az egyenlőtlen érvényesülésnek színében tűnik elő, amennyiben ugyanis lehetséges, hogy a parlament érvényesnek, kifogás alá nem vonhatónak tekint oly választást, melyre nézve egy másik állami szerv: a bíróság a választási visszaéléseknek, vétségeknek és büntetteknek talán egész sorozatát állapítja meg, vagy a melynél a szavazók mérvadó részére a szavazatjog hiánya biróilag kimondatik.

De ezen felül a parlament az igazolási jog pártatlan, objektív kezelésére sem nyújt biztosítékot annál fogva, hogy a pártszempont egyoldalú érvényesülésének engedhet tért, elhatározásában egyenesen a pártérdek tekintete játszhatja a főszerepet.

Ha egyszer ez tényleg helyet foglal az államban, ha az uralmon levő párt nem képes a párthatalmat az állam eszméje, a közjó tekintetei által követelt módon kezelni, mérsékelni, mellőzhetlenné válik, hogy a választások feletti biráskodás a teljesen független, tárgyilagos szempontok szerint ítélő bíróságra ruháztassék.

A parlament többségben levő pártja ugyanis uralmát esetleg éppen meg nem engedhető, az állami erkölcs szempontjából elítélendő üzemeknek köszönheti, túlsulya a többi pártok felett csak tényleges lehet minden erkölcsi tartalom nélkül, mert irányát az állampolgárok valódi többsége nem helyesli, azzal a nemzet igazi közérzete, belső lelkiismereti meggyőződése egyet nem ért.

Lehetséges tehát, hogy az ily párt uralma biztosítására, miután a választás érvényessége kérdésébeni ítélet a parlament

többségi határozatában nyilatkozik, nem fog visszariadni oly egyének képviselői tiszte megállapításától, kik arra nem jogosultak vagy nem érdemesek, ellenben egyoldalú szigorral fog eljárni a más párton levők jogosultsága kérdésében.

Mindezeknél fogva a jogi és erkölcsi elvek uralmának az állambani erősítése szempontjából csak addig bizható a parlamentre a jog, hogy maga állapítsa meg, kiket fogadhat el tagjául, míg e jogával való visszaélés jelenségei meg nem állapíthatók.

Ily feltétel mellett is szükséges azonban, hogy az egyes állampolgároknak, kik a megválasztott egyén törvényhozói jogosultságát kétségbevonják (a választás megtámadása által) e kifogásuk érvényesítésére megfelelő alkalom, nevezetesen elegendő határidő engedtessek, a választás érvénye ügyébeni vizsgálat költségei oly magasan ne szabassanak meg, hogy ez a törvényhozói jogosultság kérdése tisztázásának felvetését már előre lehetetlenné tegye s oly eljárás honosíttassék meg, mely biztosítékot nyújt annak felderítésére, vajjon a választásban a jog és politikai erkölcs uralma érvényesült-e.

A választások érvénye feletti bíráskodásnak a független bíróságra ruházása megfelel ugyan a teljesen pártatlan, tárgyilagossá elbírálás követelményének, de másrészt azt jelenti ki, hogy a parlament nem képes oly fokú bizalmat kelteni, hogy e működésnek visszaélés nélküli végzése róla feltehető lenne, nem képes ama magaslatra emelkedni, hogy e feladatnak minden ellenőrzés nélkül, egyedül a köznek érdekében megfelelni tudna.

Ezért általában a parlamentre bízni e funkciót, jobban megfelel ugyan a szuverén akaratkiképzési szerv eszméjéből folyó követelménynek, de a parlamentnek olyképp kell e jogot gyakorolni, hogy bizalmat gerjesszen e működésével az államtagnak összességében.

Mily terjedelmű e jog, attól függ, a törvényhozó testület csak a megválaszthatóság és a választás rendes, törvényileg előírt lefolyásának kérdését vizsgálhatja-e, funkcióját a formai jognak a konkrét esettel egybevetése kimeríti-e vagy ezen túlmenőleg, teljes diszkrécióval vizsgálhatja s ítélheti meg a választást minden tekintetben.

Az igazolási funkciónak szétválasztása foglalhat helyet az újabb angol mód szerint, melynél fogva a parlament csak a megválaszthatóság kérdésében, a választottakra a törvényileg megállapított minősítésnek fenforgása tárgyában ítél, ellenben

annak elbírálása, hogy a választási eljárás nem ütközik-e a törvényes határozmányokba, nem állapíthatók-e meg oly tiltott cselekmények, melyekből a választás érvénytelensége következik, a bíróságra (főtörvényszékre) bízatik.

A választások feletti bíraskodás is, amennyiben a parlament működési köréből kivéttetik és a rendes bíróságra nem bízatik, a nyilvánjogi bíróságok, nevezetesen az állambíróság hatáskörébe tartozik, mely intézménnyel kiegészíteni a bíróságok szervezetét azonban még a legtöbb államban a jövőnek van fentartva.

Minél inkább mutatkoznak egy államban oly jelenségek, melyek a parlament e funkciója iránt bizalmat nem képesek kelteni az állampolgároknak, minél inkább igazolják a tények azt, a mire hazánkban *Apponyi* Albert gróf mutatott rá ismételtén, hogy t. i. a parlamentek organikus betegsége, hogy nem képesek a pártatlan igazságszolgáltatásra (képviselőházi beszéd 1898. május 18-án), annál szükségesebb a parlamentnek e funkcióját megszüntetni s azt a bíróságra ruházni.

Ez elvi álláspont kifolyása többször megújított sürgetése, a választások érvényessége feletti bíraskodást a bíróságra ruházni, a mit különben hazai törvényhozásunk elvileg már régebben elfogadott (1874. évi XXXIII. t. c.) a nélkül azonban, hogy azt az államéletben valósította volna.

b) A tagok kizárása.

A parlament jogával, egyes tagokat megfosztani törvényhozói tisztüktől, őket a parlamentből kizárni, akkor fog élni, midőn tagjaira oly helyzet áll be, melynél fogva a törvényhozói tiszt gyakorlására egyéni lekötöttség, érdekelttség, függőség, a közfunkecióknak meg nem engedhető halmozása következtében képtelenné válnak, tehát összeférhetlenség esetében vagy midőn egyesek a törvényhozói tisztre méltatlanokká teszik magukat.

Mikor van helye összeférhetlenség szempontjából megszüntnek jelenten ki a törvényhozói tisztet, az összeférhetlenség esetei állapítják meg.

Az egyeseknek a törvényhozói tisztre való méltatlanságát elsősorban megállapítják mindazon esetek, midőn a képviselő büntény miatt elítéltetik.

De ezen túlmenőleg is annak megítélésében, érdemes-e a képviselő törvényhozói tisztét megtartani, a parlament teljesen szabadon jár el, tehát megfoszthat valakit tisztétől oly esetben is, midőn büntetendő cselekményt egyáltalán nem követ el, de mégis oly magaviseletet tanusít, egyéni életének összmegeitélése oly eredményt ad, hogy ennek folytán méltatlanná válik a

törvényhozói tisztre s képviseleti tagságának további fentartása nem egyeztethető össze a parlament tekintélyével.

A parlament ama jogában, hogy egyes tagjainak törvényhozói tisztét méltatlanság esetében megszüntnek jelentheti ki, kifejeztetik az eszme, mely a képviselet egésze felett uralkodik, hogy tudniillik az egyes örökös tag törvényhozói tisztében nem saját jogot, a választott törvényhozó nem a választás ténye által átruházott hatalmat gyakorol, hanem mindkét esetben az állam, az összeség érdekében rájuk ruházott joggal állunk szemben, melytől megfoszthatók az összeség szerve: a parlament által, mihelyt egyéniségük irányítását nem képesek a köz szempontja által megengedett határok közt megtartani.

Ezért a választott elemek kizárása a választók jogát nem semmisíti meg, bár azt érinti, szabadságukat korlátozza és mindenestre nem csekély ellentétek szülője lehet a parlament s a választók között.

Ez ellentét különösen akkor válhat élesebbé, ha a kizárás nem jár azon jogkövetkezménnyel, hogy az illető egyszersmindenkorra képtelenné válik a törvényhozói funkció ellátására. Ez esetben ugyanis a kizárt egyén választói által újból a törvényhozó testületbe küldhető, a parlament azonban, ha csak önön tekintélyét nem akarja kockára tenni, nehezen lesz abban a helyzetben, hogy az ily újból megválasztottat tagjául elismerje.

A parlament tekintélye, annak érdekei mindenestre fontosabbak, mint a választók szabadságának érdeke, mely egy bizonyos egyénhez való ragaszkodásban jut kifejezésre.

Ezért az egyes képviseleti tagnak méltatlanság okából való kizárása, feltéve, hogy ez nem egyoldalú pártszempontból vagy személyes ellenszenvből történik, azt az erkölcsi kötelezettséget rója a választókra, hogy tartózkodjanak az ily egyént újból bizalmukkal kitüntetni.

Miután a kizárás a választók szabadságát támadja meg, a képviselői tisztelet a nekik tetsző egyénre ruházni, ennél fogva az erre irányuló határozat rendszerint csak bizonyos nagyszámú szavazattal (kétharmad többség) szokott megengedtetni.

A parlament joga, egyes tagjait a képviselői tisztre való méltatlanságuk okából szabad belátása, szuverén tetszése szerint kizárhatni, erős ellentét forrása lehet a szuverénítás egyik főszerve és a választók között, a mint erre az angol alkotmányos fejlődés a Wilkes-esetben példát szolgáltat.

Ez eset említést érdemel, mert a parlament hatalmát, de egyuttal a képviselőtársaság a közszempont uralmát, az egész, az állam érdekének a választók felé helyezését mutatja. Wilkes képviselőt az alsóház 1763-ban egy miniszter ellen sajtó útján közzétett támadása miatt kizárta a képviselőtársaságból, azonban 1768-ban újra megválasztották, mire az alsóház kizárását fentartotta és a választásnál ellenfelét jelentette ki megválasztott képviselőnek. Wilkes csak 1775-ben foglalhatott helyet a parlamentben, miután a ház 1774-ben feloszlattatván, korábbi határozata a parlamenti gyakorlat szerint érvényét veszítettnek tekintett. (L. bővebben *May: Englische Verfassungsgeschichte* I. köt. 319 s. köv. l.)

c) A parlament birói hatalma.

A bíraskodás vagyis egyes tényeknek, cselekedetnek, a fennálló joggal való összevetése, legyen az akár az állam eljárása, akár egyes tagjaié, a modern államban e célra rendelt külön szervek által történik, melyek az állam kijelentett szuverén akaratának végső sorban érvényesítői, amennyiben e szuverén akarat akár az állam, akár egyes tagjai magatartásában figyelembe nem vétetett, az összhangnak a törvényileg kijelentett szuverén államakarat, a jog és egyes emberi cselekmények közt utólagos helyreállító.

A megzavart jogrendnek utólagos helyreállítása, közbüntények felett, a jog közönséges megsértései esetébeni ítélkezés általában nem tartozik tehát a parlament működési körébe. Ide rendesen csak az államélet igen válságos időszakaiban, midőn a bíraskodás rendes szerveiben az állam rendkívüli veszélyeztetettsége következtében nem bíznak, utaltatik.

A parlament akkor fog kiválólággal bíraskodással foglalkozni, midőn saját hatáskörének megvédéséről, tekintélyének fentartásáról van szó.

E birói hatalma kiterjedhet első sorban a tagjait és saját tekintélyét megsértőknek, tehát azoknak megbüntetésére, kik a parlamenti tagokat törvényhozói tisztük teljesítésében akadályozzák, megvesztegetésüket kísérelik meg, a parlament, ennek egyik háza, bizottsága, egyes tagjai ellen erőszakot akarnak alkalmazni, vagy a parlamentet, annak egyik házát szóval vagy írásban megsértik és pedig nemcsak a törvényhozói funkció gyakorlatában, tehát az ülések folyama alatt, hanem azokon kívül is. Ugyanez helyet foglalhat az ülések lefolyása elferdített hírlapi közléseinek szerzői ellen is.

De e funkciója a parlamentnek esetleges is lehet, tudniillik a parlament csak akkor gyakorol maga bíraskodást, ha

azt maga szükségesnek látja, elhatározza, különben azt a rendes bíróságnak is átengedheti.

A parlament fenyegető hatalma az ilykép ellene vétőkkel szemben pénzbírság alkalmazásában vagy fogság kiszabásában egyaránt állhat, de e funkciója gyakorlatában az egyszer már kijelentett szuverén államakarat, a törvények szerint köteles eljárni, tehát kötve van ahhoz úgy a jogtalan tény minősítése, mint a büntetés kiszabása tekintetében.

Amennyiben a parlament hatalma annyira terjed, hogy rendelkezéseiben magát a törvényen túlteheti, e kiváltságos hatalma a törvénynyel, a bíróságokkal összeütközésbe sodorhatja, ugyanis a parlament tekintélye megsértését láthatja oly tényben, eljárásban is, mely egyenesen rendes bírói meghagyásra keletkezett.

Ezért ily összeütközések csak úgy lesznek elkerülhetők, ha a parlament e hatalma gyakorlásában magát elragadtatni nem engedi, e szuverén elhatározásaiban magát az egész, az államélet rendes folyásának követelményei által mérsékeli s a törvényes korlátok közt marad.

A parlament midőn a hatásköre, tekintélye ellen vétőket megbünteti, úgy látszik, nem alkalmas e funkcióra, saját ügyében járván el.

Azonban lehetetlen tőle megtagadni a jogot, hogy az állami élet folyamatában elfoglalt helyét megvédelmezze, állásának érvényt szerezzen. Tehát nem saját ügyében eljáró, elfoglalt bíró ily esetben, hanem csak az állam hatalmát, annak működésében nyilatkozó irányát védi jogtalan megtámadások ellenében.

A törvényhozó szerv bírói hatalma az állam biztonsága ellen elkövetett merényletek (hütlenség, lázadás, összeesküvés) esetében nincsen indokolva, ha az államban pártatlan bíróságok vannak s csak esküdtbíróság mellett magyarázható meg, midőn esetleg az állam egész létére kiható ily cselekményeknél a bűnösség megállapítását veszélyes lehet a kellő szakavatottsággal nem bíró polgárookra bízni.

A bírói hatalom kiterjeszthető ugyan, a mint ezt az angol és északamerikai impeachment mutatja, a végrehajtó hatalom összes közegeire; indokoltatván ez azzal, hogy ezek minden törvény és közjóellenes tényei, melyeket esetleg a bíróság kellő szigorral meg nem ítél, a parlament hatáskörébe utalandók, a főbb hivatalnokokkal szemben a bátorság is hiányozhatván a

rendes bíróságokban, őket feleletrevonni; köztársaságokban a parlamentnek az államfő feletti ítélkezése természetesnek látszik, mert ha egyszer ennek felelőssége (árulás vagy korrupt magatartás miatt) elismertetik, a feleletrevonás mást nem illethet meg, csak a parlamentet; a törvényhozó szerv második ágának, a felsőháznak tagjai nagyobb büntettek esetében szintén magának a felsőháznak bíraskodó hatalma alá vonhatók; a parlament bírói hatalmának kiválólág azonban a végrehajtó-hatalom legfőbb fokoni kezelői: a miniszterek vettetnek alá.

A parlament joga, a minisztereket feleletre vonni, vád alá helyezni, elítéltetésüket követelni, természetszerű folyamánya annak, hogy a végrehajtó hatalom kezelőinek ellenőrzése minden irányban, tehát úgy a hatalmi körükön belül maradás, vagyis jogszerűség, mint a parlament irányával való megegyezésük, tehát politikájuk szempontjából, végre kormányzati képesség, ügyesség tekintetében is a parlamentre tartozik.

Kérdés, hogy a parlamentre bizassék-e maga a bíraskodás is.

A miniszteri hatáskör tullépése, az államfő vagy a törvényhozó hatalom működési körének bitorlása, a jogi felelősség esetében, amennyiben itt jogszabály alkalmazásáról, arról van szó, hogy a miniszteri eljárás az alaptörvénnyel egybevettesék, úgy látszik, helyesebb volna az ítélkezést a pártatlan, nem parlamenti bíróságra ruházni, annyival inkább, mert itt nem magánosok közti jogvita folyik, hanem maga az állam van megsértve, annál nagyobb érdek fűződik tehát ahhoz, hogy a megsértett jogrend megtámadhatlan tekintélylyel helyreállítassék.

Azonban az ítélkezési funkcióra való képesség a miniszterek feletti bíraskodás esetében azzal nem merített ki, hogy az ítélkezésre hivatottak az absztrakt jogszabályoknak bírói kijelentések alakjában egyes konkrét esetre való alkalmazásában teljesen jártasok legyenek; ezenfelül az államélet egész folyamatát, szövedékét kell feltétlenül ismerniök, mert pl. annak megítélése, a törvényfelfüggesztő rendelet kiadására megvoltak-e mindazon kényszerítő mozzanatok, melyek ily rendelet kiadását indokolják, a pusztán jogi megismerésen felül, azon messze túlmenőleg, az állami élet összes körülményeinek egybefoglaló méltatását kívánja, ily képesség pedig csak a politikai képzettségű parlamenti tagoktól várható, de nem a rendes bírótól.

Igaz, a parlament a pártatlanság szempontjából kevésbé látszik alkalmasnak e funkcióra.

Minden parlament pártok versengése, tusájának színhelye s a bíróság tagjai csak a túlsúlyban levő párt választásaiból kerülvén ki, e bíróságról bizonyos elfogultság, előzetes állásfoglalás, mielőtt a birói megismerés tárgya iránt tisztában lenne, nem ok nélkül tehető fel.

Kevésbé lehet pártatlan az ítélkező hatalmának alávetet-tekkel, saját pártjabeliekkel szemben, a biráskodásnak főkel-léke tehát belőle eleve kizáratik.

És ennek dacára a parlamentet kell hivatottnak tartanunk arra, hogy ily esetekben biráskodjon.

A törvényhozó szerv második ága, a felsőház ugyanis, melyre az ítélkezés bízatik, még ha választás útján alakíttatik is meg, rendesen függetlenebb e szempontból, mint az alsó-, képviselőház, a kormány politikájának kevésbé lesz vakon megnyerhető, mint egy engedelmes alsóbázi többség; de ezenfelül a végrehajtó hatalom felső fokoni kezelőinek felelősségre vonása esetében csak oly szerv lehet alkalmas e funkciót helyesen betölteni, mely képes nemcsak az állam kijelentett akaratát, a törvényeket, de jövőbeni akaratát, magatartását is, szuverén akaratának egész múlt és jövőbeli irányát egyaránt figyelembe venni, nyilvántartani, csak oly szerv, mely a felmerült konkrét eset birálatát mint az állam egész benső, lelkiismereti meggyőződését képes nyújtani, ez pedig csak a törvényhozás szerve, a parlament lehet.

A miniszterek feletti biráskodás tehát helyesen bízatik a parlamentre, mert a jogi megismerésen, a puszta jogszabály alkalmazáson felül szükséges államférfiúi belátás, a fenforgó tényeknek az egész államélet folyamata szempontjából való összetetes tekintetbevétele csak a parlamenttől várható.

A parlament biráskodási jogköre kiterjedhet csak a miniszter hivatalvesztésének, hivatalra való alkalmatlanságának kimondására, vagy a büntetés kiszabására is. Előbbi esetben az ország erre hivatott bírósága fogja a büntetést kiszabni.

A politikai felelősségnél nincsen jogsértés, nem lehet helye birói eljárásnak sem.

A politikai felelősséget a miniszterekkel szemben a parlament nem külön formászerű birói eljárással, hanem mindazon eszközökkel érvényesíti, melyek e végből rendelkezésére állnak, tehát működésüket e szempontból kifogásolja, bizalmatlan-

ságát fejezi ki, végső sorban megtagadja tőlük a kormányzat vitelének eszközeit.

Mert a politikai felelősségnek nem a törvények megsértése, hanem a parlament szellemének, végső sorban tehát a többségnek megsértése esetén van helye. Következménye tehát nem elítélés, hanem csak a minisztérium (vagy esetleg egyes miniszterek) bukása, a parlamenti bizalom megvonása folytán.

Minő jogkörrel ruháztatik fel a parlament, mint a miniszterek felett ítélő bíróság a miniszteri vétség és büntetése tekintetében, az alkotmánynak a miniszteri felelősséget megállapító határozmányaitól függ, amennyiben ugyanis szorosan meghatározhatók a feleletrevonás esetei s ez esetben a parlament a kijelentett szuverén akarathoz van kötve, vagyis a vád tárgyát képező cselekménynek mindazon ismérvekkel kell birni, melyeket az alaptörvény megkíván, hogy büntetésnek legyen helye. Amennyiben azonban a felelősség esetei megállapítva nincsenek, a parlament szabadon fogja minősíteni a szerinte jogtalan tényt és meghatározni annak büntetését.

Irányelv azonban a büntetés kirovása tekintetében, hogy csak oly büntetés alkalmazható, melyet az állam egyáltalán a jogtalan tények megtorlási eszköze gyanánt elismer; tehát nem foglalhat helyet a száműzetés, deportáció, jószágelkobzás, ha ezt az állam büntető törvényei nem ismerik.

A parlament a miniszterek feletti birói eljárásánál, az ítéletmondásnál a nemzet belső lelkiismereti meggyőződésének ad felelbezhetlenül, megtámadhatlanul kifejezést; nehogy tehát az állam ama szervének birói megismerését, melybe a nemzet egész lelkiismerete, benső meggyőződése szállottnak tekintetik, az állam egy másik szerve: a fejedelem által hatálytalanítható legyen, a kegyelmezési jog gyakorlása az elítélt miniszterek felett kizáratik s az ítélet következményeinek csak általános bünbocsánat esetén való hatálytalanítása engedtetik meg.

A minisztereknek oly hivatali cselekményei, melyekkel mint intéző hatóság megsértik a törvényeket s az által egyeseknek kárt, joghátrányt okoznak, tehát a hatósági felelősség alá tartozó tényeik nem tartozhatnak a parlament elbirálása alá, mert itt nem hatalmi kör bitorlásáról van szó, s a fejlett állam nem nélkülöz oly intézményeket, melyek az egyes hatóságok és az állampolgárok közti jogviták eldöntésére hivatottak (tehát vagy a rendes, vagy külön közigatási bíróságok), amennyiben az egyes magát valamely hatósági tény, intézkedés által

jogaiban sértettnek látja. Ily esetben tehát a felelősségrevonás végeredményben minden egyes állampolgárt megilleti, mely azonban csak az intézkedés hatálytalanítására, esetleg kártérítésre terjedhet.

Ha ennek dacára több állam alkotmánya a miniszterek hatósági felelősségét, sőt a magántényeik, magánbüntetteik feletti bíraskodást is a parlament működési körébe utalta, ennek oka ama félelemben keresendő, hogy a rendes bíróságok nem bírnának a végrehajtó hatalom kezelőivel szemben, kiknek alá vannak vetve, teljes pártatlanságot kifejezni.

Az angol felsőház bírói hatalma, melynél fogva minden per felebbezés vagy semmisségi panasz útján a rendes bíróságtól legfőbb fokoni döntés végett hozzá felvihető, sajátlagos történelmi fejlődés eredménye, mely amint *Concha* mondja (Újkorai alkotmányok II. 371. l.) ma már inkább csak képletes kifejezése annak, hogy az angol a bíróságot legfőbb törvényhozó és kormányzó szervének: a parlamentnek alárendelve vagy azzal legalább is összefüggésben, de önálló hatalomnak nem tudja képzelni.

Ez összekapcsolódás az angol alkotmány egyik főjellemvonása.

Ezen felül azonban a bíraskodásnak egy különös fajtát ismeri az angol alkotmányos gyakorlat. Ugyanis megtörtént konkrét esetekre törvényalkotás útján, a törvényhozás összes tényezőinek (király, alsó- és felsőház) közreműködésével gyakoroltatik a bíraskodás, eltérve a közönséges jogtól, új jogot alkotva az egyes esetre. Ez által (a bills of attainder, bills of pains and penalties útján) a parlament egyeseket megbélyegezhetett, bármily, az állam törvényei által különben nem is ismert büntetéssel sújthatott.

d) A parlament végrehajtó-hatalmi funkciói.

A kijelentett szuverén akarat végrehajtása nem tartozik a törvényhozó szerv működési körébe, ez az állam szervezett végrehajtó hatalmának, végrehajtó közegeinek feladata, kiknek cselekvésében az állami akarat konkrét alakot ölt, a külső világban megtestesül.

A parlament általában végrehajtó hatalmi teendőkkel nem foglalkozhat, lévén e kétnemű működés természete, kíváncsi egészen különbözők. Ugyanis a törvényhozás a kijelentendő szuverén akarat kellő megérlelését, megfontolását, az elhatározás helyességének parlamenti tanácskozás, megvitatás útján biztosítását célozza, a végrehajtásban ellenben a kijelentett szuverén akaratot ugyan szemmeltartó, de egységes, határozott és nem ritkán gyors cselekvés kívántatik, már ennél fogva se lehet tehát egy sok tagu, egységes, gyors cselekvésre képtelen gyülekezetre bízni.

Ezen felül a törvényhozó hatalom feladata a cselekvés általános szabályait megállapítani s midőn ezt teszi nem az egyes eset részleteit veszi figyelembe, hanem általános szempontokból kell kiindulnia, a mit nem tehet, ha végrehajtással, az egyes konkrét esetek részleteivel is foglalkozik, miután az egyes esetek aprólékos, különböző árnyalatú részleteivel való foglalkozás nem kedvez az egybefoglaló, általános szempontok érvényesítésére törő működésnek.

Sőt magának a végrehajtásnak czélszerű vitelét is veszélyeztetné a törvényhozó hatalomnak végrehajtási ténykedése, mert a törvényhozó hatalom hajlandó lenne nem a kijelentett szuverén akarat mérvadása szerint, hanem a felmerült eset szabad méltatásával irányítani cselekvését, feljogosítva gondolván erre magát, miután maga az, mely a szuverén akaratot kiképezi.

A parlament azonban mégis foglalkozhat maga is közvetlen cselekvéssel, bizonyos ügyekben el kell járnia nem ugyan, hogy a szuverén akaratot maga végrehajtsa, hanem hogy ezen szuverén akarat létrejöttét lehetőségessé tegye.

Igy saját működésének biztosítása, elősegítése czéljából jogügyleteket köthet, helyszini vizsgálatokat tarthat, a fegyveres erővel rendelkezhet.

A parlament e cselekvő hatalma is abban birja indokolását, a miben egyáltalán minden kiváltsága, hogy t. i. saját működésének lehetővétele czéljából az államhatalom többi szerveinek igénybevétele, megkérdezése nélkül mindazt megteheti, a mit maga szükségesnek talál.

Ezen felül azonban a parlament a végrehajtó hatalmi funkcióknak egyenesen részesévé is válhat, amennyiben a végrehajtó hatalom szervezési, személyek kiválasztási funkciójában osztozik, állami főtisztviselőkre nézve kijelölési jogot gyakorol, esetleg ilyeneket maga választ.

A törvényhozó hatalom működési köréből a végrehajtó hatalmi funkciók kizárása a **Montesquieu** által felállított hatalmosztási elméleten alapul, melyet ő az angol alkotmányban a legteljesebb mérvben megvalósítottnak vélt s tanította, hogy a szerinte felvett törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalomnak el kell választatni kezelőikben is, mert különben zsarnokság következik be, s minden el lenne veszve, ha ugyanazon egyén vagy a főbbeknek, nemeseknek vagy népnek ugyanazon gyülekezete gyakorolná e három hatalmat: törvényeket hozna, végrehajtaná a közhatározatokat és ítélne az egyesek bűnei és egyenlenségei felett. (L'Esprit des lois XI. könyv. VI. fejt.)

Az amerikaiak is Montesquieu-t követik, ki előttük „mindig megkérdéztet és idézett orákulum“ (Federalist 47. szám), bár a hatalmak elválasztását nem fogják fel oly szigorú merevséggel s mint New-Hampshire alkotmánya azt kifejezni megkísérli „a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalomnak el kell választatni, függetlenül kell lenni egymástól annyira, amennyire egy szabad alkotmány (free government) természete azt megengedi és amennyire ezen elválasztás összeegyeztethető az egység és barátság ama felbonthatlan kapcsolatával, melynek egybe kell foglalni az egész alkotmányos szervezetet.“

Az unio alkotmánya a törvényhozó és végrehajtó hatalom legteljesebb elválását vitte keresztül, utóbbinak működése nem a parlament bizalmán alapul, ez az amerikai felfogás szerint a jó alkotmánynyal merőben ellenkezik.

A végrehajtó hatalmi funkciónak a parlament működésével meg nem egyeztethető voltára találóan utal a Federalist (80. számában), az ujkori államtudomány e nevezetes műve, mely különösen az északamerikai unió természetének megértésére nélkülözhetlen, gazdag anyagot foglal magában. „A végrehajtó hatalom erőlye — mondja — lényeges részét képezi a jó kormányzatnak. Nélkülözhetlen a köz megvédésére kívülről jövő támadások ellenében; de nélkülözhetlen a törvények jó végrehajtására is. — Gyöngye végrehajtás annyi, mint rossz végrehajtás. — De az erőlyt az egység adja meg. Határozottság, tevékenység, gyorsaság jellemzik az egyes ember rendelkezéseit, sokkal inkább, mint egy számos tagból álló gyűlekezetét; és minél nagyobb számú tagokból áll a gyűlekezet, annál kevésbé fog bírni e tulajdonságokkal.“

29. §. A törvényhozó szervnek saját tagjaira vonatkozó kiváltságai.

Az állami szuverén akarat egyes választott szervek, képviselői tagok tanácskozó, megvitató közreműködésével jó létre, szabadsága, a mi a szuverén elhatározásnak mellözhetlen feltétele, az elhatározás helyessége megköveteli, hogy a képviselői tagok az egyetemes jó kimunkálására irányuló tevékenységükben ugyanazon attributumokkal ruháztassanak fel, mint maga a szuverén elhatározás; másrészt a törvényhozó szerv működése zavartalanságának, folytonosságának is biztosítani kell, magára a törvényhozó szervre bízván annak meghatározása, hogy egyes tagok különben jogsértő tényeik esetében mennyiben vannak alávetve az állam többi szervei hatalmának, miután ez által magának a törvényhozó szervnek működése érintetik.

A parlament midőn tagjaira nézve ily kiváltságokat megállapít, lényegileg szintén az egyetemes jó, mennél tökéletesebb,

szabadabb kimunkálásának elérését kívánja lehetővé tenni, erre irányuló működését biztosítani. Ugyanazon célt szolgálja, melynek érdekében kizárja a képviselőnek utasítással ellátását választói részéről, megtiltja a közfunkciók találkozását egy személyben, nem tűri az egyes képviseleti tagnak befolyásolhatóságát előidézni alkalmas helyzeteket.

A törvényhozó szerv tagjai állására megállapított kiváltságok ennél fogva, bár azok természetesen az egyes tag működésében, eljárásában jelentkeznek, nem az egyes tagnak, hanem magának a törvényhozó szervnek, a testületnek kiváltságai, melylyel az állami akarat helyes kimunkálását biztosítja, hatáskörét jogtalan beavatkozások ellen védelmezi.

E kiváltságok elseje a képviseleti tag *felelőtlensége (immunitása)* jelentvén ez azt, hogy a törvényhozó szerv tagja törvényhozói funkciója közben tanusított magatartásáért, szavazatáért, nyilatkozataiért nem üldözhető, csupán a törvényhozás illető ága fegyelmi hatalmának van alávetve.

E kiváltság nemesak a közhatóságok részéről feleletrevonás kizárását foglalja magában, hanem a feleletre vonásnak semmiféle módját sem engedi meg, úgy, hogy nem lehet egy államhivatalnok képviselőt fegyelmileg se büntetni parlamenti nyilatkozataiért.

Hogy a képviselet tagja szavazatában nyilatkozó magatartásáért felelősségre egyáltalán nem vonható, ez természetesen következménye annak, hogy a képviseleti tag midőn az állami akarat keletkezésére szavazatával közreműködik, szuverén jellegű ténnyt végez, ennek minden sajátosságával, s ide elsősorban a felelőtlenség tartozik.

Az állami akarat létrejötte a képviseleti tagok szabad közreműködése útján teljességgel ki lenne zárva, ha az állam bármely más organumát ezért feleletrevonási jog illetné meg, ha e tényeik ellenőrzés alá vettetnének.

De ezen felül a szuverén állami akarat kiképzésének rendje, a tanácskozás folyamán, a köz érdekét tárgyzó kérdések minden oldalú megvitatása során olykor alig kerülhető el oly nyilatkozatok tétele az egyes törvényhozó szerv részéről, melyek különben jogsértő természetűek, egyesek, hatóságok jó hírnevét, sőt magát az állami élet meglevő rendjét egyenesen megtámadják, a végrehajtó hatalom kezelőit a legkiméletolebb bírálatnak vetik alá, működésüket megvetésnek teszik ki, melyek azonban még se vethetők alá büntető üldö-

zésnek, mert az állami akarat kiképzésének rendje megköveteli, hogy a köz érdekével kapcsolatos kérdések feltétlen szabad bírálatnak vetessenek alá.

A feltétlen szabadság, korlátlanság, mely a parlamenti határozatokban, mint szuverén akaratnyilatkozatokban jelentkezik, szükségszerűleg kiterjed ezen szuverén elhatározás előzményeire, a megfontolás, bíráló, elemző megvitatás terére is s mert itt csak az egyes képviseleti tag nyilatkozataiban, beszédeiben jelentkezhet, e nyilatkozatok, beszédek szintén a szuverén elhatározás szabadságát, felelőtlenségét nyerik.

Nem az egyes képviseleti tag, nem a személy védetik tehát a felelőtlenség által, hanem az állam hatalma saját magát, szuverénitását védi, mely szuverénitás az állami akarat kiképzése rendjén az egyes képviseleti tag erre irányuló működésébe száll. Az egyes képviseleti tag működésének mellőzhetlen kísérője e jog, arról le nem mondhat, mert a törvényhozó szervet magát illeti.

A közhatóság általi üldözés mellőzésének kiterjesztése a parlament valamelyik házában tartott beszédek sajtó útján közlésére, valamint a parlament rendeletéből közzétett jelentésekre és az ülések lefolyásának jóhiszemű hírlapi közlésére, természetes folyománya a képviseleti tag feleletmentességének.

A feleletmentesség az egyes képviseleti tag egész törvényhozói működésének kísérője (tehát nemcsak a ház üléseiben, hanem az osztályokban, bizottságokban, parlamenti enquéteken folytatott működésére is kiterjed).

Miután azonban azzal a parlament saját törvényhozási működését kívánja védeni, az a képviseleti tagnak csak törvényhozói funkciójára terjed ki, de a képviseleti tagnak mindazon működését, mely nem törvényhozói funkció, nem illeti meg, így nem terjed ki választóihoz intézett beszédeire, jelentéseire, s más hasonló tényeire, nem tartozván ezek a törvényhozói funkció keretébe.

E kiváltság azonban távolról sem jelenti, hogy a képviseleti tag nyilatkozatai minden ellenőrzés nélkül maradnának, de az ellenőrzést éppen csak maga a törvényhozó szerv van hivatva gyakorolni. Erre szolgál a parlament fegyelmi hatalma és büntető kiváltsága, melynél fogva e részben a törvényhozó szerv maga gyakorol bírálatot tagjai magatartása felett s őket a rendelkezésére álló fegyelmi eszközök segítségével igyekszik e kiváltsággal való visszaélés ellen korlátok közé szorítani.

A képviseleti tagot megillető feleletmentesség, szólásszabadság egyesekkel szemben számos, súlyos visszlés forrása lehet, amennyiben az egyes állampolgár (főleg a közfunkeiókat végzők) jó hirneve, becsülete kemény megtámadásoknak lehet kitéve, s ily támadásoknak a parlamenti beszédek nyilvánosságánál, a sajtó utjání terjesztésénél fogva még nagyobb súlya van.

Az állampolgárok a parlamenti szólásszabadság ily kinövései ellen a pozitív jog rendelkezéseivel alig védhetők és ily visszaélés lehetősége ellen csak a képviselet tagjainak szigorú tárgylagossága, jogérzete nyujthat biztosítékot.

A törvényhozó szervet tagjaira nézve megillető kiváltságok másodika a *sérthetlenség* (*inviolabilitás*), melynél fogva a parlamenti tag nem törvényhozói funkeiója közben tett jogsértő tényeiért is csak a parlament előzetes engedélye mellett vonható felelősségre más állami szervek által, elfogatása pedig a tettenérés, flagrans jogtalan tény esetét kivéve, szintén a törvényhozó testület illető ágának felhatalmazása mellett történhet, vagy amennyiben az állam közhatóságai általi feleletrevonás és elfogatás alóli mentesség, csak az ülésszak tartamára alapítatik meg, az elfogatásról a törvényhozó szerv illető ága (elnöke utján) értesítendő és annak megkeresésére a büntetőjogi üldözés, elfogatás az ülésszak tartamára felfüggesztetik.

Az állami jogrend szabályait maga a törvényhozó szerv állapítja meg, e jogrend fentartása is ellenőrző funkeiója alá tartozik, nem lehet tehát feladata, hogy egyes tagjait jogtalan tények elkövetése esetén védelmébe fogadja és tényleg nem is tagjai szabadságát, saját hatalmi körét, szuverén akaratelhatározási funkeiójának háborítlanságát védi, midőn tagjai tekintében ily kiváltságot megállapít.

A jogerejü elítélés ugyanis a képviseleti tagot törvényhozói tiszte megtartására teszi képtelenné, az elfogatás tényleg akadályozza e tiszte gyakorlásában, mindezek a végrehajtó hatalom jogtalan befolyásának lehetnek eredményei, a parlament működése van általuk érintve s ezért méltán igényli a törvényhozó szerv, hogy mielőtt egyes tagjának közhatósági üldözése helyet foglal, maga meggyőződést szerezzen arról, vajjon nem önkényüleg, működésének célzatos korlátozásával, testületi egységének szándékos esonkításával, esetleg az egyes törvényhozó parlamenti magatartásának okából (mint köznyelven

mondatik: zaklatás céljából) kívántatik-e az egyes tag hatósági feleletrevonása.

A parlament e kiváltságával védi saját hatáskörét a végrehajtó hatalom jogtalan befolyása ellen, melynek érdekében állhat az egyes képviseleti tag elvonása a törvényhozói funkciótól, de másrészt nem fegyverezi le a jogszolgáltatást a képviselővel szemben sem és ezért oly módot talál, hogy mindkét cél egyaránt biztosítva legyen.

E szempontból illeti a törvényhozó testületet az előzetes vizsgálat, az engedély megadása s bár ennél fogva a felmerült vádnak az állam törvényei szerint keresetre alkalmas voltát, a vádemelő hatóság erre való formai jogosultságát vizsgálhatja, a felmerült eset felett itélni, megállapítani, vajjon csakugyan forog-e fenn jogsértő tény, már nem képezi feladatát, mert ezzel az állam bírói szerveinek működési körébe vág.

A parlament e kiváltságának kezelésénél is ellenkezésbe jöhet az állami élet helyes rendjének, az állami jogrendnek követelményeivel; lehet, hogy az egyes tag hatósági üldözésére vonatkozó felhatalmazásnál (annak kiadásánál) se képes a pártszempont nyüge alól mentesíteni magát, tehát visszaélhet kiváltságával, a mi annál veszélyesebb, mert az állampolgároknak a szuverén akarat egyenlő érvényesülésébe vetett hitet rongja le, az ez iránti tiszteletet kisebbiti, mégis lehetetlen tőle e kiváltságot megtagadni, mert az ahhoz fűződő érdek még nagyobb, mint a lehetséges visszaélések következményei.

Sőt lehetnek esetek, midőn a parlamenti pártok arányai annyira kétségesek nagyfontosságú szuverén elhatározásoknál, hogy a törvényhozó testület nem mondhat le egyetlen tagjának nélkülözéséről sem s nem fogja megadni beleegyezését valamely tagjának büntetőjogi üldözéséhez, ha ily fontos tekintetek követelik.

A sérthetlenség kiváltsága azonban (melyet némely állam büntető törvényének rendelkezései az ezt figyelmen kívül hagyó hatósági közegek különös büntetőjogi felelősségével is védenek) nem teheti hatálytalanná a már jogerejüleg meghozott ítéletet, enél fogva amennyiben a képviseleti tag képviselői tisztének kezdetét megelőzőleg jogerejüleg elítéltetett, az ítélet végrehajtása nem tehető függővé a parlament engedélyétől.

A tanuskodási köteleesség az állam minden polgárára kiterjed, a bírói eljárást az egyes képviseleti tag sínes jogosítva akadályozni tanuságtételi vonakodásával. Az egyes törvényho-

zási tagnak tanuságtétel céljából a közhatóság elé idézésével általában a törvényhozó szerv működési köre nem veszélyeztetik, ezért e részben engedélye nem is kívántatik. Megkívántatik azonban ez több pozitív államjog szerint a parlament működése idején, ha a tanuságtételre kényszereszközök alkalmazásba vétele céloztatik, vagy a tanuságtétel a képviseleti tagnak a törvényhozás ülésezési helyéről való eltávozását tenné szükségessé, mert csak a parlament ítélheti meg, hogy egyes tagját nélkülözheti-e.

A parlamentet saját tagjaira nézve megillető kiváltságok, melyek közönségesen a mentelmi jog foglalatja alatt ismeretesek, a képviseleti tagok tisztének egész idejére lehetnek megállapítva, vagy csak a parlament működésének idejére és az annak szinbelyére és hazautazáshoz szükséges időre, tehát megszűnnek mielőtt a képviselet működését abbahagyja (vagyis elnapolás, berekesztés esetében).

A törvényhozó szerv egyes tagjának szavazatáért való teljes felelőtlensége, a mit némely alkotmánytörvény szükségesnek tart külön is kimondani, a szuverén akaratelhatározás természetéből folyó mellözhetlen követelmény. Mint *Laband* helyesen mondja (*Staatsrecht des deutschen Reichs* II. 1052. l.) „mi sem jellemzi jobban a képviselőt, mint abszolút jogi feleletmentessége. Sem az államfővel, se választóikkal, se a bíróságokkal, se a kormánnyal szemben nem tartoznak semminemű jogi felelősséggel, se mint egyesek, se összeségükben.“

A parlament kiváltságát, tagjait törvényhozói működésük közben tett nyilatkozataikért egyedül vonhatni felelősségre, több rendbeli alkotmánytörténelmi előzmény után az 1512-ik évi angol törvény állapítja meg, mely a parlamenti tagoknak parlamentbeli magatartásáért minden panaszt, üldözést és büntetést semmisnek jelent ki.

Az 1689. február 13-iki Declaration of Rights jelenti ki aztán (9. fejezetében), hogy a nyilatkozás, vita és mindennemű cselekmények szabadsága a parlament kebelében nem korlátozható, nem vonható kétségbe a parlamenten kívül semmiféle törvényszék vagy más hatóság által.

Ez alkotmányos alapelv a szárazföldi alkotmányok közt az 1791. évi (első) francia alkotmányban talált továbbképzést, mert míg Angliában a feleletmentesség a parlament önállóságának a végrehajtó hatalommal szembeni védelmében fejlődött ki, a parlament hatáskörének védelmére állapított meg, az idézett francia törvény (I. fej. V. szakasz, VII. és VIII. pont) kimondja, hogy „a nép képviselői sérthetlenek, nem üldözhetők, nem vádolhatók s nem ítélhetők el soha azért, a mit mondtak, irtak vagy tettek képviselői funkeziójuk gyakorlata közben“ — továbbá, hogy „büntényekért flagrans jogsértés esetén letartóztathatók, elfogathatók, de a törvényhozó testület erről haladéktalanul értesítendő és csak akkor folytatható az üldözés, ha a törvényhozó testület elhatározta, hogy helye van a vádnak.“

A francia felfogás abból, hogy a népképviselők a nép méltóságát képviselik, származtatja le e kiváltságokat, ellentétben az angol felfogással, mely azt a törvényhozó szerv sajátjának vallja és ma is csak a feleletmentességet ismeri el, míg a sérthetlenség csak a törvényhozó szerv tagjainak adóssági fogság alóli kivételében nyilatkozik.

A feleletmentesség és sérthetlenség kisebb-nagyobb terjedelemben a törvényhozó szerv mellőzhetlen attributumának tekintetik egyébiránt a fejlődés folyamán minden államban. Ilyen a lengyel senátorok és követeknek már a 17. században megállapodott suspensum joga, mely szerint országgyűléseken kívül sem idézhetők törvénybe polgári vagy bűnügyekben hat hétig az országgyűlés megnyitása előtt és után. Ilyen hazai rendi követeink *salvus conductus*-a. (Egészen sajátos felfogást fejez ki a württembergi alkotmány 199. §-a, mely megengedi az egyes képviseleti tagnak a végrehajtó hatalom részéről az állambíráóság előtti bevádálását alkotmányellenes tényeikért.)

A feleletmentességi és sérthetlenségi kiváltság nem személyes jog, nem az egyénhez tapadó privilégium, arról tehát az egyes képviseleti tag önszántából le nem mondhat, e lemondása a törvényhozó szerv részéről szükséges engedélyt nem helyettesítheti, mert e jog nem őt, az egyest, hanem az államot, az egészet illeti, nem személyének, hanem közfunkciójának adatik. Találón fejezi ki a bíróságok gyakorlata által is általánosan elismert ezen elvet *Jefferson* (*Manual of parliamentary practice*) mondván: „a kiváltság nem az egyes tagoké, hanem az egész házé. Ha valamely tag azt a szabadságot venné magának, hogy arról lemondjon, büntetendő eselekményt követne el.“

A parlamenti szólásszabadság által az egyes állampolgárokon ejtendő sérelmek, a szólásszabadsággal való visszaélés korlátozása élénken vitatott tárgyát képezte az ujabbkori politikai irodalomnak. Ide vonatkozó művek: (Hartig) *Strafrechtlicher Schutz des Parlamentarismus in Oesterreich*; Kissling: *Die Unverantwortlichkeit der Abgeordneten und der Schutz gegen Missbrauch derselben*.

30. §. A törvényhozó szerv két ágának viszonya.

(Az alsó- és felsőház külön hatásköre.)

Az állami szuverén akarat a törvényhozó szerv két ágra válása, tehát alsó- és felsőház létében, a törvényhozás mindkét elemének megegyező elhatározását tételezi fel, a mi azonban nem zárja ki, hogy a parlament valamelyik háza az állami akarat létrejöttében különös súlylyal, nyomatókkal birjon, bizonyos tárgyakra vonatkozó szuverén elhatározásoknál az állami akarat az egyik ház különös befolyásával keletkezzék, a mit történeti fejlemények indokolhatnak vagy az alkotmány különös rendelkezése szabhat meg.

Az egyetemes, állami jó egyforma felismerésére ugyan lényegileg a törvényhozó szerv mindkét ágát, alsó- és felsőházat egyaránt alkalmasnak kell tekinteni rendes viszonyok között. Amennyiben e képesség fel nem tehető s ez az alsóház részéről a felsőházzal szemben támasztott kiegyenlíthetlen ellentétben nyilatkozik, az államfőnek tulajdonított felosztatási jog éppen arra való, hogy a törvényhozó szerv mindkét ága magatartásában megfeleljen a szuverén akarat helyes kiképzése, az állami jó az államtagok nézetirányával összhangban való megvalósítása követelményeinek.

Ha tehát ennek dacára a szuverén akaratelhatározás megindítására (kezdeményezés), vagy a szuverén akaratkijelentés bizonyos tárgyaira a törvényhozó szerv egyik ágának tulajdoníttatik különös befolyás, ennek indoka nem az, hogy bizonyos irányban az állami élet érdekeinek védelme, érvényesítése a törvényhozó szerv egyik vagy másik ágát különösen illetné, hanem csak az lehet, hogy a törvényhozó szerv két ágának elvileg egyenjogúsága mellett bizonyos tárgyakra nézve az egyetemes jó felismerése mégis egyik vagy másik ágnak inkább tulajdoníttatik.

Amennyiben a törvényhozó szerv egyik ága a szuverén akaratkiképzés bizonyos tárgyaira nézve túlsúlyra tesz szert a törvényhozó szerv másik ága felett, e túlsúlya abban nyilatkozik, hogy az ily tárgyra vonatkozó törvényjavaslatok elő sorban hozzá terjesztendők be, továbbá hogy a törvényhozó szerv másik ága az ilykép elfogadott javaslatokat csak egészben, változatlanul elfogadhatja vagy elvetheti, azonban nem módosíthatja.

Az alsóház külön jogkört a pénzügyi (adó-) törvények, az az állami költségvetés megállapítására, néhol a véderőre vonatkozó törvényjavaslatok tárgyalásának biztosított elsőbbsége és a ministerek vád alá helyezése tekintetében nyer.

A pénzügyi (tehát az adókra, államkölcsonökre, költségek rendelkezésre boesátására vonatkozó) törvények ugyanis legközevetlenebbül érintik az állampolgárokat, azok vagyonából követelnek részt ellenszolgáltatás nélkül az államnak, ezért feltételeztetik, hogy a népválasztás útján alakított, a néppel közvetlen érintkezésben lévő, gazdasági erejét jobban ismerő alsóház gondosabban fog őrködni az állampolgárok megterhelése felett, mint a felsőház, melynek tagjai ily megterheléseket kellőleg méltatni kevésbé tartatnak képeseknek.

Kiváló súlylyal bir továbbá az alsóház az állami költségvetés megállapítása tekintetében, amennyiben a budget-törvényre nézve a felsőháznak szintén csak az egészben elfogadás vagy elvetés joga tulajdonittatik, a módosítás joga azonban neki meg nem adatik.

A költségvetés megállapítására gyakorolt kiváló befolyásánál fogva az alsóházra különös felelősség nehezedik, mely arra utalja, hogy a végrehajtó hatalomnak az állam szükségieinek lelkiismeretes megbíráásával bocsássa rendelkezésre a végrehajtás anyagi eszközeit, költségvetés megtagadási jogára nézve pedig az állami ethika követelményeit tartsa irányadóul, mely kívánja, hogy az állam minden hatalma egyébiránt kétségtelenül meglevő valamely jogát csak addig gyakorolja, míg annak érvényesítésével az egésznek, az államnak kárt nem okoz.

Az alsóháznak tulajdonittatik még a végrehajtó hatalom közegei, különösen ennek felső fokoni kezelői: a miniszterek, köztársaságban ezenfelül a feleletre vonható államfő ellenében (az állam elleni súlyos merénylet, árulás esetében) vádlási joggal élni, a mi az alsóháznak az államélet irányára gyakorolt tényleges nagyobb befolyásának eredménye.

Ez irányt, szellemet, parlamentáris kormányzatú államban az alsóház szabván meg, neki kell megítélni, vétett-e és mennyiben a minisztérium ez ellen.

Viszont az ilykép vád alá helyezett végrehajtó hatalmi közegek, a végrehajtó hatalom legfőbb fokon kezelői: a bevádolt miniszterek felett, köztársaságban a bevádolt államfő felett is az ítélkezés, amennyiben ez egyáltalán a parlament működési körébe tartozik, a felsőháznak tulajdonittatik, a mit a feleletrevonásnak a törvényhozó szerv két ága közti megosztása kíván, a felsőház különben is alkalmasabb lévén a nyugodt tárgyilagos ítélkezésre a pártszenvédek által izgatott alsóháznál.

A törvényhozó szerv ugyanezen ága nyer túlsúlyt több pozitív államjogban a saját egybealkotására, szervezetére, hatáskörére vonatkozó szuverén elhatározásnál.

A törvényhozó szerv két ágának viszonya oként az alsóház tényleges nagyobb hatalmát, hatáskörét mutathatja. Ennek azonban nem szabad annyira menni, hogy a felsőház jóformán az alsóház által kiképzett szuverén akaratnak csak regisztrálója legyen, a nélkül hogy önállóan mérlegelné, bírálná az egye-

temes jónak az államélet szükségéi által megszabott követelményeit.

Ez esetben ugyanis a felsőház egészen szükségtelenné válik az államszervezetben, pusztán a hagyomány által fenntartott intézmény színvonalára száll alá, melynek az állami akarat kiképzésében semmi mérvadó része, jelentősége nincs.

A törvényhozó szerv két ágának egymáshoz való viszonyára a hatáskörök megállapítására, az európai alkotmányokban az angol alkotmányfejlődés volt mérvadó befolyással.

Az alsóház tényleges nagyobb befolyása az angol alkotmányfejlődés által fokozatosan előidézett tényleges helyzet, mely irányadónak vétetett az angol mintára alakított parlamentarizmusnak többi európai utánzataiban.

Nevezetesen az angol alsóház túlsulya a pénzügyi törvények tekintetében ama történeti fejlődés eredménye, hogy a városi és grófsági képviselők-egybehívásának eredeti okát tőlük az adómegajánlásnak kieszközlése képezte. Az adók nyomását első sorban a köznép érzi, indokoltnak tartatott tehát ezek megszavazásánál a képviselőknek különös befolyást tulajdonítani; lévén az angol közönséges jog egyik elve, hogy „az angol népnek javaiban valóságos tulajdonjoga van, melytől saját beleegyezése nélkül meg nem fosztható.”

Az államélet gazdasági szükségéiről való gondoskodás, az államkiadások megszavazása tekintetében még tovább megy az angol alkotmányos gyakorlat, amennyiben ennek az alsóház hatáskörébe tartozását a trónbeszéd, sőt maguk a kiadásokat engedélyező egyes törvények, azok szentesítési formulája világosan elismerik; különös jogkörét egyébiránt az adótörvények tekintetében is jelzi a folytonos gyakorlat, mely szerint a kormány az alsóház által megszavazott adótörvényeknek a felsőház általi elfogadását be se várva, intézkedik az adók beszedése iránt.

Az adótörvények tekintetében a főrendiház hozzájárulása tehát csak formális, a költségvetési törvényre nézve se mérkőzhet befolyása a képviselőházéval. Az adótörvények világosan az alsóház, az „ország erszényének őre” által megszavazottaknak tekintetnek.

Az angol alkotmányos felfogás szerint „a korona, felelős minisztereinek véleménye szerint cselekedvén, kezeli az ország minden jövedelmét és eszközli mindama fizetéseket, melyek szükségesek a közszolgálatra. A korona tehát mindenek előtt közli a közrenddel a kormány pénzügyi szükségletét, a közrend pedig megszavazza a kért segélyeket és adókat, a közjővedelem más forrásainak rendelkezésre bocsátásával gondoskodik ezek fedezéséről. Így hát a korona kéri a pénzbeli eszközöket, a közrend megszavazza azokat, a lordok pedig beleegyezésüket adják ezen engedélyhez.” (*Erskine May: Parliamentary Practice*, 650. l.)

A parlament két házának e részbeni viszonyát a képviselőház 1678. július 3-iki határozata szabályozza, mely szerint „mindenféle költségek, még az ő felsége számára a parlament által megajánlandó segélyek is, csupán a képviselőház szavazatától függenek és minden ily költségek és segélyek megszavazására vonatkozó törvényjavaslat eredetileg a képviselőháznál adandó be, és hogy kétséggkívül csupán a képviselőknek áll jogában az ily

törvényjavaslatokban megjelölt célok, indokok, feltételek, megszorítások és módosítások megállapítása s korlátozása, melyeket a lordok házában áll jogában megváltoztatni.

A lordok háza ugyan formaszerűleg nem ismerte el soha a képviselőháznak e külön jogát, mégis az eljárásba belenyugodott. (*Toid J. m. II. 18 s. köv. l.*)

Egyébiránt Pitt már 1766-ban mondja, hogy az adók megállapítása se a király, se a törvényhozás jogköréhez nem tartozik, miután azok a közrend önkéntes adományai az államélet vitelének céljaira. Szerinte a király és a lordok házában hozzájárulása az adótörvényekhez pusztán alakosság.

A pénzügyi törvények tekintetében az alsóház túlsúlyát az angol minta nyomán fogadják el a szárazföldi alkotmányok, elsőbbsen az 1814-iki francia alkotmány (charte) által megállapítva. Természetesen találják ezt a választásból folyó alsóháznak tulajdonítani (amint ezt többek közt az 1850. évi porosz alkotmánytörvény indokolása kifejezi, mondván: „Mihelyt az alsó kamara megszűnik tiszta választási kamara lenni, ebből magától következik, hogy a második kamarának tulnyomó befolyást kell adni a pénzügyi kérdésekben”).

Fokozatos történelmi fejlemény általában az alsóház nagyobb politikai túlsúlya Angliában, mely szerint a lordok háza néansen arra hivatva, hogy makacs ellenzést fejthessen ki a képviselőház által elfogadott törvényjavaslatokkal szemben s ámbár a végrehajtó hatalom feletti bírálat kétségtelenül e házat is megilleti, még se képesek egy miniszteriumot a képviselőház akarata ellenére fentartani vagy eltávolítani.

E nagyobb tényleges befolyás révén lesz főleg az angol alsóház „nemcsak a törvényhozás, költségmegszavazás, hanem a kül- és belügyi kormányzatnak is szervévé, — azon testületé — mely Anglia kormányát választja.“ (*Concha: i. m. 471. l.*)

E történelmi fejlődés magyarázza csak az alsóház állását, ennek folytán tulajdonítatik a miniszterek elleni vádemelés az alsóháznak az angol minta nyomán alakult parlamentarismus mellett a legtöbb államban, még ott is, hol az ítélkezést nem a felsőház gyakorolja. A fejedelem főtitkviselőinek felelősségre vonását az angol alsóház már a 14. századtól érvényesíti. Elvi okokból ez kevésbé magyarázható, mint teszi pl. *Rössler* (*Studien zur Fortbildung der preussischen Verfassung, II. 71. l.*) mondván, hogy az alkotmány vagy a törvények megsértése a miniszterek részéről „magának a népképviselőnek megsértése, miután ennek közreműködése mellett jönnek azok létre.

E felfogás talált érvényesülést a legtöbb európai alkotmányban, míg az északamerikai unió alkotmánya nem juttatott ily feltétlen túlsúlyt a képviselőháznak. Ez utóbbinak egyedül van ugyan joga az unió fő hivatalnokait bepanaszolni, „árulás, korruptió vagy más nagy büntények és vétségek miatt“ (az unió alkotmányának II. fejezete 4. cikke értelmében) de az ítélkezés ezek felett viszont a senatust illeti meg; pénzügyi törvények elsősorban a képviselőház elé terjesztendők, de a senatusnak az alsóház által már megszavazott ily törvényjavaslatokkal szemben teljes módosítási vagy visszavetési joga van. Sőt a külügyek intézéséhez, a nemzetközi szerződésekhez és a diplomatiiai alkalmaztatásokhoz való hozzájárulást az elnök csak a senatustól köteles kikérni. A senatusnak minden két évben való

részleges megújításával is azt akarták elérni, hogy a képviselőház ne mondassa magát a néppel közvetlenebb, élénkebb összeköttetésben állónak a senatusnál. Sőt úgy az alkotmány, mint a közmeggyőződés szerint a senatusnak nagyobb hatalma van a képviselőháznál annál fogva, hogy a minisztereket, a legfőbb szövetségi hivatalnokokat az elnök csak a senatus beleegyezésével nevezheti ki; az 1867-iki Civil Tenure Act szerint csak annak hozzájárulásával történhetett elbocsátásuk is, míg a törvény eltörlése (1887) óta ez utóbbi egyedül az elnököt illeti.

Az északamerikai unió alkotmánya a senatust tanácsul állította oda az elnök mellé a végrehajtó hatalom legfőbb tényeinek gyakorlásánál, hogy minden visszaélést kizárjon.

Ujabb időben a törvényhozó szerv köznyelven kizárólag képviseletinek nevezett ága: a képviselőház és ezen szerv másik ága: a felsőház között időnkint előforduló ellentétek adtak okot oly reformjavaslatokra, melyek szerint ki kell zárni annak lehetőségét, hogy a felsőház a képviselőház kijelentett akaratának tartósan ellene szegülhessen. Ennélfogva szükséges, hogy az alapján reformáltassék, illetve hatásköre lényegesen kisebbitessék. (*L. W. T. Charley: The crusade against the constitution: an historical vindication of the House of Lords.*)

Az irány, a felsőház jogkörét lényegesen megszorítani oly módon, hogy az a komoly megérleltségnek látszatával bíró alsóházi határozatoknak tartósan ellene ne szegülhessen. Ehhez képest a felsőháznak az lenne hivatása, hogy az alsóház által nem ritkán felületesen hozott törvényeket kellőleg felülvizsgálja, de nem lenne megengedve, hogy azzal szemben tartós ellenállást fejtsen ki, illetve bizonyos ismétléssel az alsóház által megszavazott törvényjavaslatok a felsőház ujabb ellenzése daczára is a törvényhozás által elfogadottaknak tekintetnének. A felsőház tehát ily módon megszűnne a törvényhozási szervnek az alsóházhoz koordinált ága lenni, oly ágává lenne csak, melynek szabad ugyan tiltakoznia az utóbbi által elfogadott javaslatok ellen, de e tiltakozásának érvényt nem szerezhethet, ha az alsóház korábbi álláspontjához ragaszkodik. De ez megtagadása a felsőház egész törvényhozási közreműködése önállóságának, hozzájárulása így merőben formaivá tétetnék.

A felsőház jogkörének ily megszorítása azon indokolással kívántatik, hogy ennek határozataiban az állampolgárok felvilágosult akarata nem mindig kellő formában nyilvánul, illetve ez az alsóház által kiképzett szuverén akaratnak illetéktelen akadályaként jelenkezik. Nem lehet azonban azt mondani, hogy a felsőház általában kevesebb érzéket mutatna az egyetemes szükségek iránt a kiválság a népet képviselőnek nevezett alsóháznál.

De magából abból, hogy a felsőház ellene szegül az alsóház határozatának, még nem is következik, hogy kevésbé hű kifejezője az egyetemes jó eszméjének, mert mindig kérdéses, az egyetemes jónak nem megfelelőbb-e éppen azon álláspont, melyet a felsőház képvisel. Nem a törvényhozási szerv működése zavartalanságának, nyugodt folyamának biztosítása lenne tehát a felsőház törvényalkotásbani önálló részesedésének megszüntetése, hanem e szerv egyik szükséges ágának megcsönkítése. A felsőház nem felelhet meg feladatának, ha jóformán csak tanácskozássra van utalva, határozatra azonban csak akkor, ha az alsóház akaratát helybenhagyja. Az állami akaratot a törvényhozó szerv két ágának teljesen szabad s alapján egyenjogú működése útján kell kiképezni.

31. §. A parlament belélete.

(Az állami akarat keletkezésének rendje.)

A törvényhozás közvetlen, népuralmi alakjánál az állami szuverén akarat a résztvevők tanácskozása nélkül, azok egyenes szavazatával döntetik el; az elhatározás előlegesen előkészíthető, a szuverén akarat irányára nézve az elhatározás indokai előzetes megfontolásának, mérlegelésének természetesen itt is helyet kell foglalni, de a nélkül, hogy ennek magánál a szuverén elhatározás tényénél az egyes tagok részéről kifejezés adatnék.

Ily bíráló, megfontoló ténykedés már a szuverén akaratot kimunkáló gyülekezetek nagy számánál fogva se foglalhat helyet, a szuverén elhatározásra irányadó okok rendszerint előzetesen közölnöttek a gyülekezetekben résztvevőkkel, a javaslatok indokolásukkal együtt előzetesen megküldetvén a határozásra hivatott államtagoknak, lehetővé tétetvén nekik ilyen formán már előre kialakított véleménynyel, akaratiránynyal megjelenni a határozó gyülekezetekben.

Mihelyt azonban a törvényhozó hatalom nem az aktív állampolgárok összeségének tulajdoníttatik, hanem külön szervet nyer az államtagok választása útján képezett képviselőben, önként felmerül szüksége annak, hogy a szuverén akarat-elhatározás keletkezésének rendje megállapíttassék, miután itt az elérendő cél nem más, mint a sokfelé szétágazó egyes, egyéni véleményből, akaratból egységes akaratot létrehozni s ez az állam formája, a szuverén akarat létrehozására mérvadó egyes elemek sulya szerint fog meghatározottni, a nyilvánosságnak, a szuverén határozatok megérlelését, megvitatását lehetségessé tevő intézmények, berendezéseknek kisebb-nagyobb fokban, ilyen vagy olyan irányban való érvényesülése mellett.

Az állami akarat létrejöttének rendjét megállapító szabályok fontosak tehát magának ezen szuverén akaratnak belső tartalmára is, rendelkezéseik a szerint fogják az egyetemes jó megvalósítását lehetővé tenni, a mint a szuverén elhatározás mennél szabadabb, minden oldalú megvilágítását, megvitatását biztosítják.

Innen, hogy némely alkotmánytörvény szükségesnek látja a parlamentek belső életének rendjére, ügyrendjére vonatkozó főelveket maga kijelenteni.

Miután azonban az állam törvényhozó szervének a szuverén állami akarat kiképzésére a legteljesebb szabadsággal kell birni s e szabadság biztosítására, hatáskörének, független működésének védelmére követeli magának a parlament tagjai szólásszabadságát, sérthetlenségét, egyéb kiváltságait, ennél fogva a törvényhozás szervének, több ágra válása esetén mindegyik ágának kell birni ama joggal is, hogy az állami akarat benne keletkezése rendjének részleteit az alkotmánytörvényben foglalt korlátokon belül maga állapítsa meg. A törvényhozó szerv mindegyik ágának saját házszabályaira, tanácskozási és szavazási rendjére vonatkozó szabad önrendelkezése rendszerint meg is adatik.

A fontosság, melylyel a tanácskozási és szavazási rendnek, a házszabályoknak megállapítása magára a szuverén akarat kialakulására bir, annak kizárására való törekvés, nehogy a parlamenti többség az egyes képviseleti tagoknak a szuverén elhatározásnál való érvényesülését korlátozó szabályokat állapíthasson meg a parlament működési ideje alatt, magyarázzák több alkotmánytörvény ama rendelkezését, hogy az ügyrend csak a parlament működési idejének végszakában módosítható, úgy hogy a törvényhozó szerv beléletére vonatkozó újabb szabályok csak a következő parlament működésére lehetnek érvényesek.

1. A parlament működése lehetőségének első feltétele a *megalakulás*, a mi a jelenlevők törvényhozói jogosultságának megállapítását, továbbá oly szervek képzését foglalja magában, melyek a számos tagból álló gyülekezet akaratelhatározási processzusának vezetését, ezen elhatározási folyamat hiteles megállapítását, feljegyzését teszik lehetővé, mert a szuverén akarat miként létrejöttének konstatálása is mellőzhetlen.

Ily szerveket nyer a parlament az elnökben és jegyzőiben.

Az elnök a gyülekezet tagjai felett fensőbb hatalmat gyakorol, az ő feladata a szuverén akarat szabályos létrejöttének további külső feltételeiről az ügyrend határozmányaihoz képest gondoskodni, az akarat létrejöttének rendjére megállapított szabályoknak a többi tagok feletti tekintélyével, hatalmával érvényt szerezni.

Tekintélye leginkább biztosított lesz, hatalmának legszivesebben alávetik magukat az egyes tagok, ha az elnök nem egy a parlamenten kívül álló hatalomnak köszöni e funkcióját, hanem maguk a parlamenti tagok ruházzák rá e hatalmat. Ezért s mert az állami akarat szerve nem türhet semmi külső

beavatkozást, kell a parlamenti tagok által választatnia, vagy amennyiben az elnök kinevezése a fejedelmet illeti, a képviselő tagjainak legalább kijelölési, ajánlási jog biztosítottik.

Az elnöknek a parlament egész működési idejére kell választatni s miután feladata az állami akarat keletkezésének rendjére felügyelni, maga kevésbbé vesz részt ezen szuverén akarat kiképzésében; ezért, pártatlanságának, tárgyilagosságának megőrzése végett nem merülhet mint elnök a vitatkozásba. Ezt csak akkor teheti, ha elnöki funkcióját időleg letéve, mint közönséges képviseleti tag érvényesíti befolyását a szuverén akaratelhatározás létrejöttére. Szavazata pedig épen csak akkor érvényesül, midőn elhatározás másként nem jöhetne létre, szavazategyenlőség esetében.

2. A képviselet tagjainak szuverén határozatok hozatala céljából való összejövelete, ülések tartása csak úgy lehetséges, ha a képviseleti tagok elegendő számban vannak jelen arra nézve, hogy határozatuk állami elhatározásnak legyen tekinthető.

Innen szüksége annak, hogy a *határozatképességre* megkívántató képviseleti tagok száma eleve megállapíttassék (a tanácskozáshoz magában kisebb szám is elegendő lévén) és ez minden egyes ülés alkalmával is indokolt kétség esetén konstaltassék.

A képviselet tagjainak ugyan elvállalt köztisztüknél fogva erkölcsi kötelességük a parlament ülésein megjelenve, az állami akarat irányára befolyjni, ennek keletkezésében, a megelőző tanácskozásban, vitában részt venni, sőt ennek jogilag is érvényesíthető az által, hogy a távollevő képviselő napidíja beszünttetetik vagy a parlament karhatalmával a távol maradót egyenesen megjelenésre is kényszerítheti, mindazáltal az állami akarat létrejötte nem követeli valamennyi képviseleti tag jelenlétét. Kötelessége alól a parlamenti tagot, a parlament ülésein jelen lenni, csak maga a törvényhozás illető ága mentheti fel, rövidebb időre szóló felmentés rendszerint az elnöknek is megadatik.

Az elhatározás igen fontos tárgyainál (így alkotmány-módosításoknál) a képviseleti tagok bizonyos nagyobb számának (kétharmadának) jelenléte kívántatik, de nem azért, mintha elvileg egy kisebb számú tagokból álló képviselet nem tartatnék illetékesnek, elegendőnek az állami akarat kiképzésére, hanem mert az állami élet igen lényeges mozzanatáról lévén szó, szükséges, hogy az erre irányuló elhatározás indokai men-

nél több oldalról megvilágíttassanak, mennél gondosabb megérlelés után keletkezzék a szuverén határozat.

3. Az állami akarat létrejöttének indokait, az annak irányára befolyt támogató és ellenőkeket az államatagoknak ismerni kell, lehetővé kell tenni az állam ügyei iránt érdeklődésüket főleg a parlament működésének figyelemmel kísérése útján, módot kell nekik nyújtani, hogy tudomást vevén az állami akaratellhatározásnak szervében: a parlamentben helyet foglaló irányáról, véleményüket megfelelő módokon, akár egyenesen a törvényhozó szervhez intézett kérvények, feliratok útján, akár a közmegvitatás eszközeivel, tehát sajtóval, népgyűléseken kifejezhessék.

De másrészt az egyes parlamenti tag is csak úgy fogja a köztiszte gyakorlásához kötött erkölcsi felelősség súlyát, a közjó irányábani lekötöttségét teljes mérvben érezni, ha működése, parlamenti magatartása, szavazatai az államatagok folyton lehetséges ellenőrzése alatt állanak.

A törvényhozó szerv üléseinek *nyilvánossága* tehát lényeges kiegészítő része annak, hogy az államakarat a szabad államban az egyes államatagoknak, az egész közületnek mérvadó befolyásával keletkezik.

A törvényhozó szerv tanácskozásai, szavazásainak nyilvánossága jelenti azt, hogy azon az államatagok megjelenhetnek, továbbá a parlament tevékenységéről tárgyilagos, hű tudósítások tehetők közzé, mely utóbbi több államban magának az államnak tevékenységi körébe vonatik.

Nem zárja ez azonban ki, hogy a parlament üléseiből saját elhatározása folytán a nyilvánosságot kizárja, ha azt nyomós okok folytán bizonyos nagyobb számú tag (néhány államban a végrehajtóhatalom jelen levő főképviselői, a minisztérium) kívánja.

Mik legyenek ily zárt ülések tartásának okai, a pozitív államjogok, parlamenti ügyrendek rendszerint nem állapítják meg s a parlamenti gyakorlat a legkülönbözőbb esetekben alkalmazza. Állami akaratellhatározás azonban ily zárt ülésekben (melyeket némely pozitív államjog, ügyrend már nem is a parlament üléseinek, hanem titkos bizottságoknak nevez, így a francia „comité secret“) nem keletkezhet. S miután azok a parlament rendes működésének megszakításai, rendszerint bizonyos vitás kérdésben követendő eljárásának módját megállapító tanácskozások (ezért lefolyásuk közhitelességüleg rendszerint

meg nem állapíttatik), ennélfogva a parlament feladata ily esetekben mindenekelőtt az, hogy vizsgálat tárgyává tegye, van-e az adott esetben ok a parlament rendes működésének félbeszakítására, a nyilvánosság kizárására vagyis a felvetett tárgy nyilvános ülésben nem tárgyalható-e.

4. A törvényhozó szerv maga állapítja meg, hogy az elhatározását igénylő tárgyakat mily sorrendben fogja elővenni, vagyis maga állapítja meg *napirendjét*, a mi az egy ülésben elintézendő kérdések foglalata.

A parlament működésének irányítása azonban a végrehajtó hatalomra tartozván, e részben engedni fog a végrehajtó hatalom javaslatainak.

5. Az elhatározás *tárgyát* a végrehajtó hatalomnak és egyes képviseleti tagoknak javaslatai, bizottságok jelentései, az államfőnek, a törvényhozás másik ágának közlései, üzenetei (az örökös államfő leiratai) és a parlamenten kívül állók beadványai egyaránt képezhetik.

Amennyiben az elhatározás akaratkijelentésre irányul, javaslatok alapján történik, melyek vagy egyszerű, nem törvény alakjában megjelenő szuverén akaratkijelentést czélzó javaslatok (határozati javaslatok), minők a törvényhozó szerv közelebbi működése tárgyára, munka- vagy napirendjére vonatkoznak, a végrehajtó hatalomnak adandó utasításokat magukban foglalók lehetnek (valamely jelentés, törvényjavaslat beterjesztése, a végrehajtásban felfedezett hiányok, visszásságok pótlására, valamely panasz megvizsgálására, vagy akár a parlament működési körébe tartozó valamely fontos tárgy miként kezelésére — budget, zárszámadás összeállítására —).

A törvény alakjában megjelenő szuverén akaratelhatározás megindítása törvényjavaslatok beterjesztése, erre irányuló *kezdeményezés* által történik, melynek joga a modern államban úgy az erre első sorban hivatott államfőt, kormánya útján, mint a képviselet minden egyes tagját megilleti.

A hol e jog a parlamentnek meg nem adatik, ott csak az államfőhöz intézett felirat útján vehetik czélba a szuverén elhatározásnak bizonyos tárgyra vonatkozó megindítását.

Az állami élet gazdasági szükségeiről első sorban maga a végrehajtóhatalom van hivatva gondoskodni, mely erről legközvetlenebb tudomást vesz, az állami élet szükségait leginkább ismeri, innen a legtöbb alkotmányban feltalálható szabály, hogy az adókra, államkölesönök felvételére, az államélet előre nem

látott szükségeinek kielégítésére szolgáló pénzeszközök rendelkezésre bocsátására irányuló javaslatok (rendkívüli hitelek) kivételnek az egyes képviseleti tagok kezdeményezési jogköréből.

Az államháztartás évi szükségleteinek megállapítására irányuló javaslatok meg természetesen éppen csak a végrehajtóhatalomtól indulhatnak ki.

Kizárhatók továbbá az egyes képviseleti tag kezdeményezésének jogköréből az alkotmányellenes, valamint az állam alapjellegének, formájának megváltoztatását célzó javaslatok, a mivel az állam életének megállapított mederben folyását kívánja biztosítani, az állami lét végkérdéseinek forrását, eldöntési helyét akarja érintetlenül hagyni.

De az állam, az összeség érdekén nem ejtetik sérelem az által sem, ha a képviseleti tagok különben megadott kezdeményezési jogának érvényesülése bizonyos korlátok közé szoríttatik, mert e kezdeményezésben az összjó szempontjának, érdekeinek érvényesülését nem lehet szükségkép feltenni, amennyiben ugyanis az egyes képviseleti tag az állami élet követelményeiről kellőleg nem tisztult felfogással birhat, sőt merő egyéni hiuság, feltűnési vágy vezetheti.

Ezért az egyes tagoktól kiinduló, törvény alkotását célzó javaslatokra nézve azoknak bizonyos számú képviseleti tag által való benyújtása állapítható meg. De ily javaslatokat a parlament csak úgy fog tárgyalás alá venni, ha az illető tárgyra nézve a szuverén akarat kijelentésnek egyáltalán szükségét látja s annak célbavett irányát, módozatait is helyeselvén, a javaslat tárgyalás alá vételét elhatározza. Ellenben a végrehajtóhatalom által beterjesztett javaslatoktól a tárgyalást eleve meg nem tagadhatja, bár azokat természetesen el is utasíthatja, mert az állami élet szükségeit első sorban a végrehajtóhatalomnak kell folytonos figyelemmel kísérni, mely az államfőnek javaslatokkal szolgál a törvénykezdeményezésre.

A parlamenti tanácskozások tárgya azonban nem szükségkép akaratelhatározást céloz, bár legtöbbször erre vonatkozik, határozata nem mindig az államtagokra vagy a végrehajtóhatalomra kötelező, előbbiekkel szemben jogi, utóbbival szemben jogi és erkölcsi eszközökkel vegyesen érvényesíthető kijelentést, meghagyást foglal magában. Lehet ugyanis egyszerű kívánság, véleménynyilvánítás, rosszalás, gáncs kifejezése a végrehajtóhatalommal szemben, egyes határozatok alakjában jelentkezve.

6. A határozathozatal előkészítője, bármi legyen ennek tárgya, a *tanácskozás*.

A parlament mindenkor csak körültekintő, az elhatározás egyes lehető irányai mellett és ellen szóló okoknak alapos megfontolása után juthat megállapodásra; törvényalkotást célzó elhatározásoknál ennek még inkább fenforog szüksége, mert az állami akarat helyessége csak úgy lesz biztosítható, ha az arra irányuló javaslat minden tekintetben megvilágíttatik, az egyes képviseleti tagok részéről egészen szabad bírálatnak vetetik alá, mód nyújtatván nekik véleményüket, módosító javaslataikat előterjeszteni.

A javitmányok, módosítványok előterjesztése jogának a képviseleti tagokat általában meg kell illetni. E jog korlátozásáról legfeljebb ott lehet szó, hol attól lehet tartani, hogy az egyes képviseleti tag a törvényt alkalmazni hivatott végrehajtóhatalom pénzügyi felelősségét emelni alkalmas módosításokat javasol; e szempontból a költségvetési törvény egyes tételeit emelni célzó módosítás joga az egyes képviseleti tagtól megtagadható.

A javaslatok minden oldalú megvitatását van hivatva elősegíteni a minden egyes képviseleti tagot megillető szólás-szabadság, továbbá annak elfogadása, hogy a tárgyalás mindaddig folytattatik, míg a javaslat mellett vagy ellen szólani kívánók jelentkeznek.

A vitának bizonyos számú képviseleti tag indítványára bizonyos időpontban való bezárása a szuverén állami akarat szabad kiképzésének, az erre irányuló vélemények meghallgatásának elvével ellenkezik, ezért csak a vitának egy különben tehetetlen kisebbség részéről való erőszakos elnyújtása esetében, mint lényegileg erőszakot erőszakkal megtorló rendszabály jöhet szóba, különben az állami akarat létrejötté bizonyos esetekben egyenesen megghusíttatván.

Célszerűségi okokon alapszik a javaslatoknak egyes osztályokban, szakbizottságokban való előzetes tárgyalása. A képviseleti tagoknak osztályokba, bizottságokba való sorozása a javaslatok alapos előkészítésén felül azon előnnyel is jár, hogy módot nyújt a parlamenti kisebbségnek is véleménye megfelelő kifejtésére.

Hasonlóképen célszerűségi szempontból van megállapítva a javaslatoknak először általánosságban, aztán részleteiben való tárgyalása és végső megszavazása (harmadszori olvasás).

Az általános tárgyalásnál a javaslat irányeszméi, vezérindokai képezik a bírálat tárgyát, mód van tehát adva az elvileg hibás javaslatoknak már ez alkalommal is elvetésére. A harmadszori olvasással pedig lehetővé van téve, hogy az alapelveire nézve elfogadott, de kidolgozásában, részleteiben kifogás alá eső javaslat az utóbbi indokból elvettessék.

7. A határozathozatal módja a *szavazás*, mely felkeléssel vagy ülve maradással, nyilvános (névszerinti) vagy titkos szavazással történhet.

A határozathozatalnak minden kétséget kizárónak, világosnak kell lenni, ezért ha a tárgy elválasztható, ennek meg kell történni, hogy világos legyen, ugyanazon tárgyra vonatkozó több javaslat közül melyik az, mely elfogadtatott.

Fontos határozatoknál, bizonyos számú képviseleti tagnak kívánságára foglal helyet a névszerinti szavazás, célja lévén ennek az egyes képviseleti tag felelősségét a javaslat mellett és ellen szavazott képviselők nevének közismertté válása által még inkább emelni.

A határozathozatalra abszolút többség kívántatik, de az állami életet lényegesen érintő tárgyaknál (alkotmánymódosítás) bizonyos meghatározott nagyobb (két harmad) többség, bizonyos időközön belül ismételt szavazás kívántatik azért, hogy ezáltal a szuverén elhatározás nagyobb megérleltége elérjék.

Alkotmánymódosítások esetében továbbá a tanácskozás befejezése és a szavazás megejtése közt bizonyos idő állapítható meg, minek célja, az akaratelhatározás irányára nézve a képviseleti tagoknak még nagyobb megfontolást tenni lehetővé.

Szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönti el a határozatot. Semmi belső indokoltsága sincs oly megállapításnak, hogy szavazategyenlőség esetén a végrehajtó hatalom (kormány) javaslata fogadtatik el, vagy az a javaslat, mely a fennálló rend meghagyását célozza.

Általános szabály, hogy az egyszer elvetett javaslat ugyanazon ülésszakban újból nem tárgyalható.

8. A parlamenti ülések rendes, nyugodt lefolyása felett őrködni, a *házi fegyelmet* gyakorolni, a parlamentet e szempontból megillető kiváltságokat megvédeni az elnök feladata.

A képviseleti tagokkal szemben a figyelmeztetés, rendreutasítás, ismételt elnöki figyelmeztetés esetén a szó megvonása, engedetlenség esetén a jegyzőkönyvi megrovás és annak a képviselő kerületében való közzététele, ünnepélyes bocsánat-

kérés az egész ház színe előtt foglalhat helyet, míg végső esetben a képviselő rövidebb vagy hosszabb időre a törvényhozó szerv működésében való részvételből ki is zárható.

Súlyosabb fegyelmi eszközök alkalmazását, így az időleges kizárást, nem az elnök, csak maga a törvényhozó testület mondhatja ki, az elnöki kijelentéseknek az egész ház részéről felülbírálatát kell megengedni, miután itt nemesak az egyes képviseleti tagnak joga érintetik, hanem a választóké is.

A szómegvonással és kizárással fenytett rendetlen magaviseletnek (censure) következményéül némely házszabály a képviselői napidíjak felének rövidebb-hosszabb időre (15 nap—két hó) elvesztését állapítja meg.

A kizárás jogkövetkezménye, hogy annak kimondása után az illető képviselő törvényhozói működést se a parlament nyílt üléseiben, se bizottságaiban, osztályaiban nem folytathat, így minőségben nyilatkozatokat a parlamentben nem tehet, sőt az ülést azonnal elhagyni tartozik; ha a kizárási idő letelte előtt megjelenne, az ülés azonnal felfüggeszthető és a megfenytett képviseleti tag karhatalommal is eltávolítható, vagy a törvényhozó testület rendelkezésére álló helyiségben fogva tartható.

Az egyes képviseleti tag jogának ily korlátozása a képviselet eszméjét nem sérti, mert ha az egyes törvényhozó csak a parlament fegyelmi hatalmának van alávetve törvényhozói működése közben, a parlamentben tanusított magaviselete tekintetében, a parlamentnek jogában áll ezen fegyelmi hatalom gyakorlásának módját, eszközeit belátása szerint meghatározni.

Idegenekkel, nem tagjaival szemben a parlament kiváltságos hatalmát alkalmazza, rendezavarás, tekintélyének megsértése esetén e jogának gyakorlásában karhatalmat is, az illetők eltávolítását, fogságbavetését alkalmazhatja.

A parlament jogát, a szuverén állami akarat keletkezésének rendjét, ügyrendjét megállapítani szintén az angol alkotmányos fejlődés alakította ki százados fejlődés folyamán s az európai szárazföld parlamentjei ennek alapján igényelték maguknak ugyanezen jogot.

Míg azonban az angol parlament e részben is mintául szolgált a képviseletnek más államokban való szervezésére, addig az angol felfogás mellőzhetőnek tartja a parlamentek egyik lényegesnek tartott attributumát, a nyilvánosságot. Az alsóházba hallgatók csak 1845 óta bocsáttatnak, de egy képviseleti tag felszólalására a jelenlevő idegenek azonnal eltávolítandók. A parlament tárgyalásairól szóló hírlapi tudósítások közzététele is csak türetek 1771 óta.

A törvénykezdeményezés a közrend képviselőinek amaz eljárásából fejlődik ki, hogy eredetileg kérvényeket (petitions) terjesztenek a fejedelem elé bizonyos tárgyra nézve törvényjavaslat beterjesztésére, melyekhez a kívánt javaslatok is csatoltattak.

Az *initiative* kifejezést *De Lolme* vezette be az alkotmánypolitikába. Ő használja először az alábbi helyen: Si l'on y fait attention, on verra, que dans toutes les anciennes Républiques, la fonction du Peuple étoit d'approuver, ou de rejeter ce qu'on lui proposoit, et de donner aux lois la sanction finale. La fonction des personnes ou des Corps chargés de l'exercice du pouvoir exécutif, étoit de préparer les loix et de les proposer, et ils avoient toujours, ce que j'appelleroi l'*initiative*, c'est-à-dire, le pouvoir de mettre la Puissance législative en mouvement. (Constitution de l'Angleterre, 1774. 141. l.)

A törvénykezdeményezési jognak kizárólag a törvényhozó szeryre ruházása, mint azt az 1791. francia alkotmány tette, a fejedelemnek a törvényhozó hatalombani önálló részesedését, irányító funkciójának szükségességét hagyja figyelmen kívül; e jognak a törvényhozó szervtől való elvétele olyformán, hogy a parlament csak megkérheti a fejedelmet valamely tárgyra vonatkozó törvényjavaslat beterjesztésére és megjelölheti annak főelveit, viszont annak megtagadása, hogy az állam nemcsak fejedelmében, hanem minden egyes tagjában él.

Ezért míg a közjő megvalósítása, az erre irányuló törekvés csak a fejedelem feladatának tekintetik, míg a képviselő feladata csak abba helyeztetik, hogy tanácsokkal, véleménynyel szolgáljon a fejedelemnek a szuverén akarat irányja tekintetében, vagy az alkotmányyszerű jogok védelmének eszköze legyen, a képviselő törvénykezdeményezési joga meg nem alakulhat. Így van ez különösen a német alkotmányokban az 1848. év előtt, álláspontjukat a württembergi (1819. évi) alkotmány 172. §-a jelzi, mely szerint „törvényjavaslatok csak a király által terjeszthetők a rendek elé, de nem a rendek által a király elé. Azonban a rendeknek szabadságukban áll, a kérvényezés útján akár új törvények hozását, akár a meglevő törvények módosítását vagy megszüntetését javaslatba hozni.”

A német államjogi írók majd csak egy „minősített kérvényezési jognak” látják a rendek törvénykezdeményezési jogát, így **Martitz** (*Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes* 1868., 97. l.); majd politikailag jelentéktelennek találják azt a fejedelem abszolút vetojával szemben, mint **Zöpfel** (*Grundsätze des gemeinen Deutschen Staatsrechts*, 1863. II. kötet 374. l.) miután a rendek által ez uton más úgy sem érhető el, mint a kérvényezés útján.

Mások viszont a kezdeményezési jognak a képviselőre ruházásában ez utóbbinak illetéktelen túlsulyra jutását látják, így **Riecker** szerint (*Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung*, a „Zeitschrift für Litteratur u. Geschichte der Staatswissenschaften“ 1894. II. köt. 1. füzetében) ezáltal a képviselő lesz tulajdonképeni törvényhozóvá, a fejedelem a népképviselő által tervezett s elfogadott törvényekhez hozzájárulását adja vagy ezt megtagadja. Ha hozzájárul a képviselő határozataihoz, csak valami feleslegest tesz ahhoz, míg ha hozzájárulását megtagadja, úgy tűnik elő, mintha az állami akarat létrejöttének fékezője lenne, de nem annak tulajdonképeni irányítója; nem tulajdonképeni törvényhozó, hanem joga csak

arra terjed ki, hogy a tulajdonképeni törvényhozót (a népképviselőt) jogában akadályozza. A kezdeményezési jognak a képviselőre való kiterjesztése tehát a népszuverenitás elméletének diadala.

Általában a kezdeményezési jognak a parlamentre való kiterjesztését a német államjogi írók közül többen nem tartják összeegyeztethetőnek a monarchikus elvvel, így **Gerber** (*Grundzüge des deutschen Staatsrechts* 1880. 131. l.), **Held** (*Verfassungsrecht* II. köt., 486. l.); **Mohl** (*Staatsrecht, Völkerrecht und Politik* II. köt. 518. l.); **Campe** (*Die Lehre von den Landständen*, 1864. 406. l.). Ennek dacára az újabb német alkotmányok és a birodalmi alkotmány (23. cikke) is elismeri a törvényhozó szerv kezdeményezési jogát.

Az újabb történeti fejlődés is mutatja, hogy a törvénykezdeményezést csak a közszabadságnak félelges, álcázott alakja tartotta kiveendőnek a törvényhozó szerv jogköréből. Így az 1852-ik évi francia alkotmány a törvényjavaslatok készítését kizárólag az államtanácsra ruházta, bevezetése szerint a törvényhozó testület nem bír a parlamenti iniciativa-joggal, mely oly súlyos visszaélések forrása volt a múltban, megengedvén minden képviselőnek, hogy minden alkalommal a kormány funkcióját vegye át, a legkevésbé áttanulmányozott, legkevésbé megértett tervekkel álljon elő.

Az egyes képviselői tag kezdeményezési jogának elvi elismerése mellett is azonban, a jog tényleges érvényét megnehezítheti a parlamenti gyakorlat, amennyiben, mint ezt az angol parlamenti eljárás kifejlesztette, az egyes képviselői tag kezdeményezésének csak akkor van foganata, ha a kormány részéről magáévá tétetik, pénzeszközök megszavazására vonatkozó javaslatok tekintetében pedig ez épen megnehezítették.

Ezért bár az egyes képviselői tagok törvénykezdeményezési jogát a parlament nagy nevű tagjai, Sir Robert Peel, Lord Brougham védelmezték, mint *Franqueville* mondja (*Le gouvernement et le Parlement britanniques*, III. 365. l.) majdnem példa nélküli eset, hogy egy bill megszavaztassék, melyet egyes képviselő javasol, még az esetben is, ha a kormány nem ellenzi azt.

A parlament e részbeni álláspontját a képviselőháznak egy 1861-ben kiküldött bizottsága úgy fejezte ki, hogy ámbár célszerűnek látszik, hogy a ház egyes magán tagjainak is elegendő alkalma legyen bizonyos törvényjavaslatok betérjesztésére és keresztülvitelére: mégis első sorban a korona minisztereinek kötelessége a törvényekben szerinte szükségesnek mutatkozó változtatásokat a parlament előtt javaslatba hozni és hogy míg a képviselőház bizalmát bírják és az ország jó kormányzásáért s az állam biztonságáért felelősek, helyesebbnek látszik, ha az ily javaslatoknak nem csak betérjesztése, hanem azoknak a ház figyelmébe való ajánlhatása végett is nekik adatik az elsőség. (Todd: d. m. III. 47. l.)

A pénzeszközök rendelkezésre bocsátását célzó javaslatoknak mindenestre leginkább a kormány kezdeményezéséhez kell tartozni, mert mint *Leon Say* (a francia képviselőház 1877. január 11-iki ülésén) kifejezte, ha az egyes képviselői tagok ily javaslatok kezdeményezését nagyobb mértékben gyakorolnák, az állami költségvetés egyensúlya volna megbolygatható, nem lévén módjában a képviselőnek egy egységes képben megítélni az állam gazdasági szükségleteit.

A vitatkozásnak valamely előre meghatározott időpontban való bezárása, tekintet nélkül a még nyilatkozni kívánó képviselői tagok számára

bizonyos számú képviseleti tag indítványa folytán a szavazás elrendelése (*clôture* az európai parlamentek többjében, előzetes kérdés — *previous question* — felvetése az amerikai congressusban), a kisebbségek időfecsérlő, zabolátlan magatartását kívánja lehetetlenné tenni, de ellenkezik az elvvel, hogy a szuverén elhatározás minden oldalú, érett megfontolás után keletkezzék.

A kisebbség ugyanis a vitatkozás korlátlan szabadságát arra használhatja fel, hogy a neki nem tetsző javaslat megszavazását szólásra nagy számban jelentkező tagjainak elnyújtott felszólalásaival, indítványaival, módosítványaival, az elhatározásnak ily módon való késleltetésével, megakasztásával (*obstrukció*) lehetetlenné tegye.

Ily eljárás vonta maga után a vitatkozási szabadságnak magában az angol parlamentben bekövetkezett megszorítását (1882.); e joggal való visszaélést azzal igyekezték kizárni, hogy a vita berekesztését legalább kétszáz tag szavazatával kell elhatározni.

Amennyiben ily rendszabály megállapítása az államban mellőzhetlennek látszik, a mit egy erőszakos, magát fegyelmézni nem tudó kisebbségnek esetleg a parlamenti illetéssel is összeegyeztethetlen viselete mint végső eszközt indokoltá tehet, alkalmazása a többségre különös erkölcsi felelősséget állapít meg, annak közerkölcsi, becsületi kérdésévé válva, hogy mikor fogja e jogot igénybevenni, kötelessége lévén ezzel csak akkor élni, ha a köz szempontja mellőzhetlenné teszi.

Megengedhető-e a kisebbségnek, mely álláspontja helyességét, az államakarat általa képviselt irányának nagyobb belső értékességét hiszi, ultima ratio-ként a vita elnyújtásnak ily, rendszerint a szólás-szabadság korlátozását maga után vonó eszközeihez folyamodni, egy esetleg pusztán számbeli nagyobb erejére támaszkodó, de álláspontjának belső értékességével nem bíró többséggel szemben a kisebbségnek ily joga megállapítható-e, a mi lényegileg a kisebbség akarati-irányának figyelembevételére való jogát jelentené?

Számos tagból álló gyülekezet körében a határozathozatal egyetlen módja, hogy azon nézet, akarati-irány fogadtatik el az egész akarataul, melyhez a tagok nagyobb száma csatlakozik.

E célszerűségi okban látja már **Locke** (*Two treatises of government*, II. VIII. fej.) a többségi határozás indokát, mondván, hogy a többség akarata, cselekvése az összeség cselekvésének tekintetik és annál fogva a természeti törvény által az összeség hatalmával felruházva irányítja a dolgok menetét, mert különben az állam nem cselekedhetne egységesen.

Azonban ez elv nem mindig és mindenütt követtetik, amennyiben az államélet alacsonyabb fokán vagy egyhangúság kívántatik a határozathozatalhoz, vagy éppen a szavazatok nem számuk szerint, hanem jelentőségük, vélt belső értékük szerint vétetnek tekintetbe.

Előbbi látjuk a középkor rendi államaiban, a katolikus egyház fejének a püspökök és a hívők acclamatioja útján történő választásában, míg kiképződik az elv, hogy a kisebbség köteles engedni a többség véleményének, feltételeztetvén, hogy a többség akarata egy az összeség akarataival.

Lengyelország, melyről *Hüppe* (J. m. 192. 1.) mondja, hogy saját polgárainak ítéllete szerint jó részben országgyűlési tárgyalásainak hiányos

formái miatt sülyedt le az állami lét legalsó fokára, a minden egyes képviseleti tagnak megadott liberum veto által e képviselet egyetlen tagjának tiltakozása esetén kizárta a határozatok létrejöttét, sőt ez nemcsak egyetlen határozatra vonatkozott, hanem mintán az országgyűlés egész működési ideje alatt hozott határozatok egy törvénybe (constitutio-ba) foglaltattak, ez által az országgyűlés egész működésének eredménye megsemmisített.

E jog alapelve, hogy szabad férfiakat csak oly határozatok kötnék, melyekbe ők maguk beleegyeztek s a szabadság leglényegesebb biztosítékának tekintetik. Alkalmazásának határait később az 1768-iki országgyűlés állapítja meg, az 1791-iki pedig egészen eltörli. Lényegileg az egyéniség szertelen uralmát, az állami közlét teljes hiányát fejezte ki, a mi az egész lengyel államszervezetet áthatotta.

A határozatnak nem a szavazók száma, hanem az egyes vélemény-irányok mellé sorakozók jelentősége szerinti kimondását, amaz elvet, hogy a szavazatok nem számitatnak, hanem mérlegeltetnek (*vota non numerantur, sed ponderantur*), tehát nem a *pars maior*, a nagyobb szám, hanem a *pars sanior*, a nagyobb belátásúak, bölesebbek határoznak, ismerte hazai rendi jogunk is.

Az elvet, hogy a többségi akarat feltétlenül, minden esetben érvényesül, az államtani irók sem ismerik el minden kivétel nélkül, mint már fentebb megjegyeztük, másrészt pedig egész sorozata van az intézményeknek, melyek az államban a kisebbségek védelmére szolgálnak

Különösen **Rousseau** az (*Contrat social* IV. II.), ki ámbár a közakaratot a többségi akaratban találja fel, melynek képzésében még az ellenkező véleményen levő, tehát leszavazott állampolgár is résztvesz már az által, hogy szavazatát gyakorolta, mégis azt kívánja, hogy minél fontosabbak az elhatározás tárgyai, annál inkább kell, hogy az elhatározás az egyhangúságot megközelítse. A kisebbségben maradtak védelmére pedig azért nem gondol, mert szerinte lehetetlen, hogy a test ártani akarjon saját tagjainak (J. m. I. 7.)

Az elhatározás legfontosabb tárgyainál, az alkotmánymódosításoknál megkívánt nagyobb, minősített többségek, ismételt szavazások az államélet objektív rendjének gyakori változását hivatvák kizárni, másrészt azonban mutatják, hogy a szuverén elhatározás lényeges tárgyainál különös rendszabályok tartanak szükségesnek arra nézve, hogy a kisebbség által képviselt akaratirány mellőztessék, hogy a kisebbség könnyű szerrel háttérbe ne tolassék.

Az állami akaratelhatározás helyességét nem a hozzá ragaszkodók száma, hanem annak belső értéke állapítja meg, e belső értékesség mellett a hozzá ragaszkodók száma csak vélelmet nyújt s az állam számos intézményével gondoskodik arról, hogy a szám uralmának egyoldalú érvényesüléséből az összeségre kár ne származhasson.

Mint **Guizot** mondja (*Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, I. köt. 112. 4.) a választási visszaéléseket kizáró rendszabályok, a kamarák vitatkozásai, ezek nyilvánossága, a sajtó szabadsága, a miniszterek felelőssége, mindezek azt jelzik, hogy a többség csak a helyesség vélelmével fogadható el, kényszerítik, hogy folyton igazolja magát, ha fenn akar maradni és arra való, hogy a kisebbséget képessé tegyék kétségbevonni hatalmát és jogát.

Csakugyan a bíróságok függetlensége, a kisebbségi képviseleti rendszernek megvalósítása, a közigazgatási bíráskodás szervezése, az amerikai fel fogás szerint a bíróságoknak adott hatalom : az alkotmánytörvénnyel ellenkező egyszerű törvényeket nem alkalmazni, lényegileg mind arra irányulnak, hogy a kisebbségek, végső sorban az egyes, védve legyenek egy talán zsarnoki parlamenti többség uralma ellenében, mely utóbbit számos államtani író meg támad, legelősebben **Spencer** (*The Man versus the State*, IV. The great political superstition), vakhitnek mondván a parlamentek, többségeiknek képzelt, isteni jogát.

Igy követeltetik a jog e kisebbség részére, ha már más módon való érvényesülést nem találhat, legalább ellenzésével, veto-jával lehetetlenné tenni a többség szándéka szerinti határozatot. Ennek eszközei a vita meg akasztása, esetleg a parlament határozatképtelenségének előidézése tömeges távollét által. Mindkét eszköz alkalmas lehet engedmények elérésére az álláspontjához mereven ragaszkodó többséggel szemben.

Jellinek (ki e kérdésekkel *Das Recht der Minoritäten* c. művében foglalkozik), *Bluntschli*-t követve (Politik 248 l.) azt mondja, hogy a többségi határozatnak csak ott van tulajdonképeni jogosultsága, hol a nép teljes benső egysége van jelen, hol a nemzetben csak politikai ellentétek (liberalis-konzervatív, tehát pártellentétek) foglalnak helyet, míg ott, hol a népből oly ellentétek vannak, melyek az egyének fenti értelemben vett egyenlőségét kizárják, tehát vallásiak, nemzetiségiek társadalmiak, ott a pusztá majori zálás nem engedhető meg, sőt nyers erőszakká válik. Ily helyzet mellett soha számbelileg nem érvényesülhetők kisebbségekkel szemben a többségben levő parlamenti pártnak önuralmat kell gyakorolni, mert különben a kisebbséget a rendelkezésére álló védelmi eszközök kiméletlen igénybevételére kényszeríti.

A többségi uralom mint **Mohl** (*Encyclopaedia* 236. l.) megjegyzi, nem jogon alapszik, ennél fogva jogsérelem gyanánt jelenkezik, mihelyt nem ismerik el a gyakorlati szükséglet jogi alapnak. Igazolása a dolog gyakorlati szükségessége, mert ha nem akarjuk, hogy az állam minden pillanatban bomlásnak induljon, véleménykülönbségek esetében is bizonyos, egységes megállapodás szerint kell eljárni. Miután pedig azt nem követelhetni, hogy a többség engedjen a kisebbségnek, miután semmi támpont nincs annak felvételére, hogy az igazság a kisebbségnél van, nem marad más hátra, mint a többség véleményét elfogadni.

A kisebbség részére elvileg csak az a jog ismerhető el, hogy megengedett eszközökkel igyekezzék többségre jutni, a mi minden kisebbségnek törekvése is ; amennyiben ennek lehetősége megvan, ennek figyelembe vétele, kell hogy a kisebbséget mérsékletre készítse.

Másrészt azonban az állami, közethikának kell a többség egyoldalú, merev, a közjával netán ellenkező irányát, érvényesülését is kizárni, ön-mérsékletre készíteni, a mi a pártviszonyok szabályos alakulása mellett, midőn a kisebbségnek nincs végleg elzárva az út jövőbeni érvényesülésére, a parlament kevés pártból áll s ezek számerejükre nem aránytalanul különbözök, midőn az uralmon levő párt maga is tarthat attól, hogy leszoríttatik a hatalom polezáról — könnyebben foglal helyet, mint ha a többségi pártot csak az elkeseredett kisebbség részéről alkalmazható végső védelmi eszközök kényszerítik.

A parlament belső rendjének, biztosságának megvédésére néhol külön karhatalommal rendelkezik, így Angliában. E karhatalmat az országos karhatalom, fegyveres erő támogatni tartozik. Ilyennek hiányában elvül kell szolgálni, hogy a parlament elnökének joggal kell birni, szükség esetén a fegyveres erő felett rendelkezni s e végből megkereséseinek minden hatóság, a fegyveres erő parancsnokai engedelmeskedni tartoznak. E részben az elnök egészen saját felelősségére jár el, ily rendszabályokhoz csak akkor folyamodhat, ha arra valóban szükség van, a parlament nyugodt tanácskozása, biztossága vezélyeztetettnek látszik.

Következik ebből másrészt, hogy karhatalmi közegek ily czélból a parlament helyiségeiben csakis az elnök tudomásával, rendelkezése folytán jelenhetnek meg, erre irányuló rendelkezés a közhatóságoknak saját elhatározásukból nem áll jogában.

32. §. Az állami akarat létrejötte a törvényhozó szerv két ágra válása esetében.

A törvényhozó szerv két ágra válása, alsó- és felsőház léte esetében a szuverén akarat létrejötte a két ház akaratmeg-egyezését feltételezi.

A törvényhozás két ágának viszonya fogja eldönteni, mily mérvben illeti módosítási jog a felsőházat az állami akaratnak az alsóház által kiképzett irányával szemben. A czél a felsőház módosítási jogával szemben az, hogy a törvényhozó szerv két ágának szétváló akaratiránya összhangba hozassék, a mi ugy éretik el, ha az alsóház elfogadja a szuverén akaratnak a felsőház által módosított irányát, vagy saját felfogásához, álláspontjához ragaszkodva, a felsőházat annak elfogadására bírja.

Ily esetben a törvényhozó szerv két ága közt tehát kölcsönös érintkezés, üzenetváltás lesz szükséges; vagy a megegyezés elérésének külön módozatai alkalmazhatók, így a megegyezés előkészítésére a parlament mindkét házának tagjaiból alakított bizottság alakítható, a szavazatoknak mindkét kamarában való együttes számbavétele, átszámítása foglalhat helyet (leginkább a budget-törvéynél több német alkotmány szerint), e végből a kamarák együttes ülése általi elhatározás is megállapítható.

Egyébiránt ily együttes ülések csak akkor foglalnak helyet, midőn valamely különös fontosságú tárgyra nézve kell a törvényhozó szervnek akaratát kijelenteni, s külsőleg is annak kifejezése céloztatik, hogy az az egész törvényhozó szerv egységes akarata,

határozata. Így az alkotmánymódosító nemzetgyűléseknél, a köztársasági államfő választásánál, a parlament által választandó közfunkezionáriusok megválasztásánál.

A parlament mindkét háza tagjainak együttes jelenléte mellett történik az örökös államfővel bíró államokban a parlament ülészakának megnyitása és berekesztése.

33. §. A törvényhozó szerv jogvédelme.

A parlament az állami akarat kiképzésére irányuló funkciójának háboritlanságát saját helyiségén belül kiváltságos hatalmával igyekszik biztosítani, de ezenfelül a törvényhozó szerv különös jogvédelemre szorul arra nézve, hogy elhatározási szabadsága kívülről jövő befolyásolástól megóvassék, másrészt pedig tekintélye, méltósága az államtagek részéről netán helyetfoglaló megtámadás, sérelmek ellenében védessék s ily sérelmek megtoroltassanak.

A szuverén akaratelhatározás függetlenségét leginkább a fegyveres erő veszélyeztetheti az államélet válságos időszakaiban.

Ezért folyamodik a törvényhozó szerv ily időben szabad, független elhatározásának biztosítása céljából annak kimondásához, hogy a végrehajtóhatalom bizonyos távolságon belül a törvényhozó szerv ülésezési helyétől állami karhatalmat, fegyveres erőt el nem helyezhet. Ez indokolja a korábban alkalmazni szokott rendszabályt, mely a törvényhozó szerv ülésezési helyén eltiltja az államtageknak a fegyverek viselését.

De a parlament szabadságának biztosítására a modern állam élete nyugodt folyása mellett is szükségeseeknek tarthat bizonyos rendszabályokat, az állampolgároknak különben törvényileg biztosított némely jogát e szempontból korlátozhatja.

Innen a gyülekezési szabadságnak sok pozitív államjog által ismert oly korlátozása, hogy a parlament működési ideje alatt ülésezési helyétől bizonyos távolságra szabad ég alatti gyűlések a közigazgatási hatóság által nem engedélyezhetők.

A népgyűlések ugyanis az állampolgárok közmeggyűződésének kifejezőiként tolhatják fel magukat, határozataik alkalmas eszközül használhatók fel arra, hogy a törvényhozó szerv működési irányára illetéktelen nyomás gyakoroltassék, a szuverén elhatározásnak bizonyos, óhajtott irány adassék.

A tanácskozási, határozási szabadság ellen kívülről, az államtagok részéről intézett támadásokat, a törvényhozó szervre gyakorolni megkísérelt erőszakos befolyást, az örökös államfő akadályoztatása esetén a törvényhozó szerv egybeülését megakadályozni célzó, az egybeült törvényhozó szerv szétbomlasztására irányuló kísérleteket, erre irányuló egyesüléseket, az egyes törvényhozó tagoknak a képviselőben való részvételét, szavazását meggátoló törekvéseket az állam büntető törvényeinek különös határozmányaival torolja meg, amennyiben mind-ezen támadások ellen maga a parlament nem jár el kiváltságos birói hatalmával.

Köztársaságban még külön alkotmányi határozmányok védik a törvényhozó szerv alaptörvényszerű működését, szabadságát a választott államfő részéről helyetfoglalható támadásokkal szemben.

Amennyiben a törvényhozó szerv kiváltságos hatalmával maga meg nem torolja a tekintélye, méltósága ellen vétőket, az egész törvényhozó testületnek, vagy a törvényhozó szerv egyes ágainak, ezek bizottságainak nyílt megsértéseit, közmegvetésnek, nevetségnek kitételét, az állam külön büntető rendelkezésekkel fenyíti a parlament ellen ilykép vétőket is.

De az egyes képviselői tagok is az állam büntető törvényeinek különös védelmében részesíttetnek nyilvános becsmerlőkkel, rágalmozókkel, a beszédeiket szándékosan elferditve közlőkkel, a parlamentben nyilvánított véleményükért, szavazatukért őket megtámadókkel szemben.

Ily különös jogvédelemre a parlament szabad elhatározásának biztosítása végett, azért szorul, mert az állami szuverén akarat létrehozója lévén, nem türhető, hogy az állampolgárok körében tiszteletlenséggel illettessék, hogy határozataiért, ha ezek talán az állampolgárok jelentékeny részének meggyőződésével nem is egyeznek, megvetésnek kitévő gáncs, ócsárlás érje.

A parlament határozata ugyanis, bármennyire nem egyezték az államtagok kisebb-nagyobb részének vélemény-irányával, ha egyszer alkotmányszerű formák közt létesült, az állam megtámadhatlan akaraata, melylyel szemben az elégületlenségnek jogtalan módon való kifejezése meg nem engedhető.

Abszolút vétóval biró örökös államfő létében ez a fejedelem iránt is tiszteletlenséget foglal magában, a fejedelem törvényszentesítési jogával részese lévén a szuverén elhatározásnak.

A szabad állam az államtagok köztudatával, közmeggyőződésével meg nem egyező szuverén elhatározások megkorrigálását előidézni alkalmas eszközöket, intézményeket úgy se nélkülözi, a kérvényezés útja, a közmegvitatás módjai, sajtó, népgyűlések felhasználhatók arra, hogy a feladata magaslatán nem álló, az állami jó tekinteteit nem érvényesítő képviselő felvilágosíttassék.

Az egyes képviselői tagnak különös büntetőjogi oltalomba részesítése is nem személyes kiváltság megállapítása végett, nem az egyes érdekében történik, hanem a parlament hatáskörének védelme, elhatározási szabadságának biztosítása érdekében.

Ily felfogás természetesen csak akkor foglalhat helyet, ha a képviselőt valódi alakja megvalósult; mihelyt a képviselőt a nemzettagok részéről átruházott hatalmat gyakorlóknak tekintetik s e hatalom teljével minden egyes tag felruháztatik, vagy a szuverén hatalomban való részvétel az egyén kiváltságaként jelentkezik, az ily különös büntetőjogi védelem az egyén érdekében adatik.

Igy részesíti a lengyel államjog a képviselőt különös jogvédelemben, felségsértőnek tekintvén minden egyes képviselői tag megtámadóit, mert ez államjogban az egyes képviselő lényegileg mint a nemzetnek egy területi része által kiküldött alkudozó, közvetítő jelentkezik, megsértésében tehát az egész nemzet megsértését látják.

Igy hazai régi jogunk, mely szerint (Hármas könyv I. rész, 14. cím. 12. §. — 1723. évi VII. X. XI. t.-cikk) az országgyűlésre jövő-menők, ott levők, sőt ezek hozzátartozóinak tetteleg megsértői, megölői különös, súlyosbítt büntetésben részesülnek.

III. RÉSZ.

34. §. A pártok.

A közületi élet főelveinek, ezek érvényesítése módozatainak megállapítása emberek ténykedése, vélemény- és akarat-irányának lévén eredménye, nem jelentkezik oly feltétlen, vitathatlan alakban, hogy a közületi tagok összesége által szükségkép egyhangúlag felismertessék, hogy annak meghatározásánál, mi szolgál a köznek javára, mik az emberi lényeg megvalósításának időnként elengedhetlen követelményei, az emberi élet lényeges érdekei, a közületi tagok egymástól szét ne váljanak.

Igy keletkeznek a pártok, mint legáltalánosabban a közületi tagok oly állandó kapcsolatai, melyek arra nézve, hogy

mik az emberi élet lényeges érdekei bizonyos adott időpontban, önálló, külön felfogással bírnak s ez által különböznek a közéleti tagoknak hasonló, más lényeges érdeket érvényesíteni törekvő, az emberi lényegét másba helyező kapcsolataitól, melyekkel szemben a köz életének irányzásában vezető szerepre, tehát uralomra, hatalomra jutni törekszenek.

Pártalakulásoknak alapját mindig oly erők képezik, melyek az ember egész lényét leginkább képesek elfoglalni, magához láncolni, melyek valósulása várakozásait leginkább alkalmasak kielégíteni, az emberi élet amaz oldala, iránya, melynek időleg a legnagyobb fontosság tulajdoníttatik.

Igy lép a középkorban a vallási eszme előtérbe a pártok alakulásánál, mozgatója lesz tevékenységüknek, a katolikusok és protestánsok, puritánok és independensek, a hugenották és liguisták küdelmeiben.

A mint azonban a vallási rugók működése alábbszáll a köz életében s annak nemzeti, politikai oldala jut túlsúlyra, a pártképződésnek alapja is megváltozik, ez azon erő lesz, mely leginkább, legállandóbban hat az egyesekre, ilyenek pedig a társadalmi különbségek, érdekellentétek. A modern államban a pártok a társadalmi érdekesoportok, a természetes társadalmi tagozatok alapján szervezkednek.

Pártok alatt a modern államban értendők ezek szerint az állampolgárokat a köz-, állami élet főelvei s annak megvalósítási módja tekintetében különös felfogásuk, álláspontjuknál fogva állandóan összefűző kötelékek, a közélet főelveire nézve bizonyos közös felfogás által egy irányú politikai működésre egyesített állandó társadalmi csoportok.

Mivel pedig az állami élet főelveinek s ezek megvalósítási módjának bizonyos önálló felfogása a szuverén hatalombani tulnyomó részesedés útján lesz érvényesíthető, a politikai pártok törekvésének célpontja épen a szuverén hatalomra gyakorlandó tulsúly megszerzése s ennek megtartása, ebből az állampolgárok más hasonló csoportjainak, kötelékeinek kizárása lesz.

A politikai párt helyes fogalma azonban még azt is magában foglalja, hogy az állampolgároknak ama csoportjai, melyek ekként az állami élet irányára mérvadó eszmék körül kijegcednek, olymértvű ellentétben egymással ne álljanak, hogy elveik érvényesítése esetén egymást szükségképen megsemmisítenék, tehát elveiknek nem szabad egymást teljesen kizárni,

nem az államélet szervezeti alapjait, mint inkább csak a kiviteli módozatokat illetőleg lehetnek egymással ellentétben.

Ezért az állampolgároknak oly csoportjai, melyek az állami élet alapmozzanataira nézve egymástól teljesen eltérő felfogást vallanak, melyek valamelyikének győzelme az állam szervezeti alapjainak teljes megváltoztatását vonná maga után, politikai pártoknak tulajdonképen nem nevezhetők.

A polgároknak a közélet föelveire nézve állandó állásfoglalása, e szempontból állandó csatlakozásuk egymáshoz csak ott lehetséges, hol a közélet iránya nem nélkülök, nem tőlük egészen függetlenül alakul meg.

Vagyis a pártok keletkezésének lehetősége mindenek előtt attól függ, van-e az állampolgároknak befolyása az egyetemes jó megvalósításának, a szuverén akaratnak irányára, de ezenfelül függ attól is, hogy a közélet iránya egyetemes, az egész nemzetet átölelő színvonalra emelkedett-e (ennek hiányában nem lehetett határozott politikai pártokról szó még a rendi partikularizmus mellett), továbbá van-e az államatagokban a köz ügyei iránt kellő érdeklődés, fogékonyság, képesség a közt illető kérdéseket mint legsajátabbjukat tekinteni, s hogy végül meg van-e adva nekik, a közügyek iránt elfoglalt álláspontjuknak kifejezést adni, politikai tevékenységüket állandóan e szerint irányítani, e végből a hasonló felfogású, vélemény- és akaratirányú polgártársaikkal egyesülni.

Ezért kedvez csak a szabad állam, hol az államhatalom iránya az állampolgárok befolyása mellett állapittatik meg, a politikai pártok képződésének, ezért nem alakulhatnak pártok az oly államban, hol a szuverén hatalom gyakorlására az államatagoknak semmi befolyás sem adatik, mint a korlátlan egyeduradalomban, vagy ott, hol az államhatalom egyetlen osztály, rend befolyása mellett kezeltetik, mint a theokráciában.

Oly népben, mely a politikai képességnek hijával van, a politikai gondolkodás bizonyos határozott irányainak magaslatára, mely az egész nemzeti életet átöleli, nem bir emelkedni, ép oly kevéssé lehet szó pártok alakulásáról, mint ott, hol ugyanezek a tulajdonok megvannak, azonban az államhatalom kezelőinek erőszakos nyomása, talán egyenes tilalmak következtében a népben helyetfoglaló állandó politikai irányok nem képesek külsőleg érvényesülni. Utóbbi esetben az állampolgároknak pártokra szakadása más, nem a politikai téren fog

érvényesülni, vallási, társadalmi ellentétekben fog annál éle-
sebben nyilatkozni.

Szabad államban a pártok képződése mellőzhetlen a köz-
hatalom egyetemes szempontból való kezelésének, az állami jó
mennél tökéletesebb megvalósításának érdekében.

Csak pártok létezése mellett lehetséges ugyanis a sok
egyéni véleményből egységes vélemény-, akaratirányokat létre-
hozni, s annál fogva, hogy mindegyik párt az egyetemes jót
saját külön felfogása szerint iparkodik megvalósítani, előáll a
pártellentétek surlódása, az állampolgároknak a párttusákban,
mérkőzésekben kifejezésre jutó munkája az állam, az egyetemes
jó érdekében, melynek eredményeül maga ezen egyetemes, állami
jó kiforrottabb, megtisztultabb alakban jelentkezik.

Ugy, hogy a szabad államban csak akkor fog megszűnni
minden pártkülönbség, midőn a politikai tevékenységet egészen
egy cél abszorbeálja, midőn az állampolgárokat, minden párt-
tagozódásra alkalmas egyes véleményirányok háttérbeszorításával
egyetlen feladat egyesíti, a köz egyetlen érdeke lép előtérbe.

Igy midőn a nemzeti szabadság fentartásáról, magának az
államnak létéről, fennmaradásáról van szó, ezek forognak kockán
oly külerők hatása folytán, melyek az állampolgároknak egyetlen
egyéni cselekvését, összműködését teszik szükségessé.

A politikai pártok célja, működési alapja mindaz lehet,
a mi megfér az állam lényegével, fennmaradásával, ezeket nem
támadja meg.

Ezért nemesak valamely lényegesnek tartott társadalmi,
állami érdek érvényesítésére törekedhetnek, nemesak az állam-
intézmények bizonyos irányban való kiegészítését, módosítását,
szóval az államélet felfogásuk szerinti berendezését tűzhetik
célul (pl. a vallások egyenjogúsítása, az általános szavazatjog,
a részarányos képviselet, a választói cenzus leszállítása, a cent-
ralizált vagy decentralizált államigazgatás, az alsó néposztá-
lyokról való különös gondoskodásnak vagy a középosztály
enyészte megakadályozására szolgáló intézmények megvaló-
sítása egyaránt tűzhető pártcélul), ezenfelül még magának
az állam alapjellegének, uralmi formájának kérdése is belevon-
ható a pártecélok körébe, a nélkül, hogy az állampolgároknak
ily kapcsolata ez által — amennyiben erre az állami alaptörvény,
alkotmány által megengedett módok, eszközök használatnak —
kilépne a pártfogalom keretéből s egyszerű cselekvéssé, össze-
beszéléssé süllyedne alá.

Igy monarchikus államban republikánus, köztársasági párt, választott államfővel bíró államban monarchikus, royalista párt létezése magában nem tekinthető megengedhetlennek, az államtagnak ilyen cél, eszme körül csoportosulása helyesen nem üldözhető, miután az állam formájának megváltoztatása, bármennyire fűződjék ahhoz az állam egyes osztályainak érdeke, magának az államnak létét nem támadja meg.

Pártalakulásnak alapja csak oly érdek, cél nem lehet, melynek érvényesülése magát a köz, állami létet ingatná meg, esetleg azt egyenesen megsemmisítené, vagy oly érdek, cél, mely a közjával semmi vonatkozásban nem áll, sőt esetleg annak létrejöttét veszélyezteti.

Ezért nem lehet például az egyén korlátlan uralmát, szuverénitását proklamáló, a közlétet nem ismerő anarchista pártról szólni, nem lehet oly szövetezést, mely minden, bármily irányú kormányval szemben a merő ellenzék alakítását tűzné feladatául, a szó valódi értelmében pártnak tekinteni.

Előbbi azért nem párt, mert ilyen csak az államban lehet, a párt fogalma az állami létet feltételezi, nem az állami lét vagy nem lét kérdése, csak az állami életnek bizonyos lényegesnek felismert közületi érdekhez való simulása képezheti a pártalakulás alapját; utóbbi azért nem érdemi a párt elnevezést, mert bár a közlétet nem tagadja, célja nem a közjóra irányul, sőt azt lehetetlenné teszi, végrehajtóhatalom, kormány működésének merő ellenzése egy lévén az államtevékenység lehetetlenné tételével.

De abból, hogy a pártalakulás csak a fentkifejtett kérdés körül mozoghat, következik másrészt, hogy oly eszmék, irányelvek, melyek megvalósítására való törekvés az államnak koronkint felmutatott alakjához képest felesleges, tárgytalan küzdelmekként jelentkeznének, pártalakus alapjává helyesen nem tehetők. Így nemzeti pártról lehet ugyan szólni mindaddig, míg az állam a nemzeti lét egységének, szilárdságának bizonyos fokára, akár ennek belső akadályai, akár valamely külső nyomása folytán nem emelkedhetett. Tehát mint *Treitschke* helyesen megjegyzi (Politik) tulajdonképen csak oly népeknél, melyek nemzeti függetlenségükért küzdenek ez ellen törő erők ellenében.

Mihelyt azonban a nemzeti létet se külső fenyegetés nem bántja, se az államtagnak széthúzó iránya nem veszélyezteti, a nemzeti lét fentartása, feltételeinek valószínűsítése, biztosítékainak megvalósítása egyetlen párt külön célját nem képezheti, mert

ez az állambeli összes pártoknak egyaránt feladatát, működésüknek közös alapját kell, hogy képezze.

Pártok létezése a fentiek szerint együtt jár a szabad állammal, a közjó azonban leginkább lesz biztosítható akkor, ha az államban igen számos párt nincsen, s a kisebbszámú pártok is erősek, általában a pártok számarányaikra nem lényegesen eltérők.

Számos párt léte ugyanis az állampolgárok véleményének rendkívüli elforgácsolódására vall s mivel az államélet irányának megszabása, amennyiben az állam szervezeti alapjainak kérdése helyesen a pártalakuláson kívül hagyatik, rendszerint csak néhány főirány körül jöhet szóba, mozoghat, arra mutat, hogy a pártalakulásnak tulajdonképen alapul helyesen nem szolgálható kérdések szolgáltak kiindulásul.

Egyetlen túlerős párt továbbá, amennyiben mellette a többiek eltörpülnek, számításba nem jönnek, a közhatalom egyetemes szempontból való, igazságos kezelését nem biztosítja, az ily pártot könnyen zsarnoki uralmúvá teheti; ezen felül a mellette eltörpülő pártokat, nem bírván kilátással arra, hogy valaha érvényesülhetnek, erőszakos eszközök alkalmazására kényszerítheti.

Minden párt törekvésének végcélja ugyanis az államban a vezető szerep, uralom elnyerése lévén, erről az egyes párt időleg csak úgy lesz hajlandó lemondani, ha úmbár az általa képviselt politikai iránynak nem is képes teljes érvényt szerezni, mégis álláspontját, felfogását az egyetemes jó megvalósításának módozatait illetőleg az uralmon levő párttal szemben bizonyos fokig érvényre emelheti, akár álláspontja belső értékességének elismerése, akár a hatalmon levő párt részéről pusztán kényszerüség tekintetéből helyet foglaló engedékenység folytán.

A pártnak, mely az államélet irányára való elhatározó befolyás birtokában van, nem szabad oly tuláradó hatalmúnak lenni a többi pártokkal szemben, hogy ezek részéről minden befolyást eleve kizárjon a közélet kérdéseinek mikénti eldöntésében.

Ugyanis egyetlen párt se valósíthatja egymagában az állami, egyetemes jót, az eszményt, melyre az államéletben törekedni kell, egymaga nem képviselheti, meg kell tehát engednie, hogy más pártok is befolyjanak irányára, amennyiben ezt elveik értékességénél fogva igényelhetik.

A pártok létének egy nevezetes előnye az, hogy egymás, különösen az uralmon levő párt működését ellenőrizvén, közreműködnek annak kizárására, hogy az egyes párt, mely talán nem is elvei belső, erkölcsi igazoltságánál, csak az állampolgárok szinleges helyeslésénél fogva tartja kezében a hatalmat, ezen túlhatalmával a köz érdekeinek kárára visszaélhessen.

De az ily bírálaton, tényleges hatalma alapjának, jogosultságának ily kétségbevonásán magát a hatalmon levő párt, épen hatalma tudatában, könnyű szerrel tulteheti, magatartását az állampolgárok által formailag szentesítettén.

A pártok működése tehát csak úgy lesz valóban hasznos a közjóra, ha a párt, bármily hatalmas legyen, az állampolgároknak bármily nagy csoportja sorakozzon is elvei köré, nem feledi, hogy működése szükségképen mindig csak egyoldalú lehet, hogy nem maga a nemzet egésze, annak csak kisebb-nagyobb részét képezheti, nem lehet tehát az egész, a nemzet helyett cselekednie.

Vagyis magatartásukban azt kell tekintetbe venniök, hogy az államélet helyes, természetszerű folyása mellett, melylyel nem egyeztethető össze a közhatalomnak állandóan egy párt részére való lefoglalása, mely az erők mérkőzése, változó aránya szerint a pártok váltakozó uralomrajutását kívánja, minden, bármily hatalmas többségi párt, az idők folyamán kisebbséggé válhat s ilykép leszorittatik az uralom polcáról, másrészt azonban a bármily elenyésző csekély hivatott számláló párt előtt sincs elzárva a győzelemre jutás lehetősége, amennyiben elvei belső értékességét az állampolgárok mind nagyobb és nagyobb köreiben tudja megértetni.

Az államélet irányában, a szuverén elhatározásban a pártok befolyása mindig erők közös eredőjeként érvényesül. Szilárd, állandó kereteket mutató pártoknál tehát ezt egy kompakt többségi párt magatartása dönti el, míg oly államban, hol a pártok sokféleségénél, annál fogva, hogy közös elvi alapon való egyesülések által lehetetlen az államban tömörebb pártokat létrehozni, a végeredmény rendszerint kölcsönös engedmények útján létrejövő megegyezés által éretik el.

Pártok létezése a szabad államban mellőzhetlen; az egyes állampolgárra nézve a párthoz tartozás nem kisebbitője hazafias érzésének, nem támadja meg azt, amennyiben a pártok működési alapja helyesen választott, vagyis nincsenek ellentétben az emberi lényeknek valamely fontos követelményével.

Ugy, hogy a modern állam csak egyetlen személyt ismer, ki felül áll minden pártérdeken, kinek az államélet egészének áttekintése, tárgyilagos, egyedül saját magából kiinduló elhatározásának minden befolyásolástól mentessége szempontjából távol kell állni a pártszempontoktól s ez az örökös monarchia fejedelme.

A fejedelem mindeneket meghaladó magas tekintélyének, a nagy tiszteletnek, melyben állása részesítettik, egyik alapja épen minden párton, ezek versengésén felül állása, a mivel a köztársaságok választott államfeje ily mérvben soha se dicsekedhet; ezáltal kap az állam oly állandó szervet, mely a társadalom, pártok fölé emelkedve az egyetemes jót minden befolyástól menten képes szem előtt tartani, azt egyes pártokkal szemben esetleg megvédeni.

Ily tekintélye, működésének helyessége nem lenne biztosítható, ha maga is bármely párt mellett állást foglalna, a párt veresége, kudarca, a párt működéseért felmerülhető gáncs magát a fejedelmet is érintvén ez esetben.

Ezenkívül azonban az állami közhatalom kezelőinek, a közfunkciókat végzőknek maguknak se kell távol maradni a pártállástól; de hatalmi, hivatali cselekményeikben pártállásukat nem érvényesíthetik, mert az állam megállapított rendje pártkülönbségekre való tekintet nélkül ad jogokat, állapít meg köteleességeket.

A bíráskodásnak pártszempontok szerinti kezelése, a végrehajtó-hatalom ténykedéseinek az egyes állampolgárok pártállása szerinti irányzása az államot létalapjában támadná meg, semmivé tétetvén a jog uralma az államéletben, az állami szervek iránti minden tisztelet, bizalom az egyes állampolgárban.

Szabad államban a közélet folyását pártok versengése, egymással az uralomért vívott harca, egymást felváltó uralma képezi, úgy, hogy azt mondhatjuk, szabad államok közéletének története a pártok története. Az államfejlődés minden nevezetesebb mozzanata a politikai pártok életéhez fűződik állandóságuk mellett, mely utóbbi az államban a politikai szellem magas kifejlődésének jele (mint ezt az angol pártoknál látjuk). A pártok maguktól, az államtagok vélemény-, akaratirányainak egymáshoz kapcsolódása folytán támadnak és ugyanígy maguktól tűnnek le a szereplés színteréről, ha céljukat elérték vagy azt végkép elérhetlennek hiszik.

Politikai pártról csak akkor szólhatunk, ha az állampolgárok bizonyos állandó kapcsolatot mutató kisebb-nagyobb csoportjának az állami élet valamely lényeges érdeke a mozgatója, a közérdek törekvése tárgya, olyas valami, a mi a közjó előmozdításával összefüggésben áll. Mihelyt csak oly kapcsolatokkal állunk szemben, melyeknél ettől eltérőleg nem a köz érdekében, hanem a szövetkezetteknek a közérdekre káros, önző haszna, érdeke szempontjából történik az egyesülés, nem párt, hanem fakeió van jelen.

Ily szövetkezések mindig az államélet válságos, bomlási szakát jelzik s a mily szükségesek és hasznosok a pártok az államban, a fakeiók ép oly károsak.

Ugyanis az egyes pártban, bármily eltérő felfogást érvényesítsenek az emberi lényeg egyik vagy másik oldalának érvényreemelése tekintetében, a köz szempontjának, érdekének kell uralkodni, tulsulyra jutni a külön, pártérdek felett. A fakeióban ellenben épen az önző pártérdek jut egyoldalú tulsulyra, ennek a közérdeket, az államot magát igyekszik feláldozni.

A konzervatív és liberális pártnak, mint a közéleti rend főelvei körül létrejött állampolgári kapcsolatok legáltalánosabb két irányának, lényege nem merithető ki azzal, hogy konzervatív az a párt, mely a fennálló rend megtartását kívánja, annak minden változtatásától idegenkedik, liberális ellenben az, melynek az intézmények gyors változtatásával a haladás képezi főtörekvését.

Amenyiben ugyanis így lenne. konzervativizmus a közéleti élet teljes megkötöttségét, bizonyos fokon való megállapodását, megkövülését jelentené, a liberálizmus, mint folyton haladásra törekvő közéleti irány mellett pedig semmi megállapodás, nyugalom nem lenne elérhető a közéletben, semmi tartósság az intézményekben.

A konzervatív és liberális elvek lényege inkább az, hogy az első a köz rendjét inkább az összeség érdekében állapítja meg s az egyéni érvényesülés eszközeivel szemben annak fentartását védelmezi, a liberálizmus ellenben az egyén érdekébe helyezvén a fősulyt, az egyén érvényesülése kedvéért változtatja könnyebben a közélet rendjét, az emberi célok egyesektől független elérésének eszközeit, az intézményeket.

Innen a konzervativizmus a fősulyt a történelmi fejleményekre helyezi, a fejlődés szakadatlanságára; az intézmények

tartósságát a mult, hagyományok adta szilárd alapba helyezi, a változtatást, haladást csak amennyiben az összeség által szükségesnek ismertetik, kész elfogadni.

A liberáliszmus előtt főcél az egyén szabadsága, ennek érdekében kíván a köz hatalmának is kisebb tért adni; kiindulási pontja az emberi lényeg egyéni oldala, ennek mennél szabadabb kifejlése, autonómiája, az emberi méltóság s annak követelményei.

A hivatalnokok pártállása tekintetében ma már megállapítottnak tekinthető a modern helyes elv, mely szerint a hivatalnok, ép úgy mint az állam bármely más polgára, szabadon választhatja pártállását, s ennek (képviselők választásánál stb.) érvényt szerezhet, tehát e szabadságában akkor se korlátozható, ha nem az uralmon levő párthoz tartozik.

Csak a német államelmélet vallja még mai nap is, hogy az államhivatalnok pártállásbeli magatartásával is minden esetben a végrehajtó hatalom kezelőit, a kormányt tartozik támogatni; indokolván ezt azzal, hogy az ellenkező nem egyeztethető össze azon teljes odaadással, melyet az államszolgálat az azt teljesítő egyén egész személyére nézve megkíván, továbbá hogy lehetetlen az államhivatalnokot egy oly kormány megbízottjának, bizalmi férfjának tekinteni, melynek a közélet irányára vonatkozó főelveivel vagy akár bizonyos főelvek megvalósítási módjával ellentétes álláspontja van. (Igy *Bluntschli*: Allgemeine Staatslehre, 627. s köv. I. *Gerber*: Grundzüge des deutschen Staatsrechts 117. l.)

Az elvet, hogy az államfőnek a pártokon felül kell állni, a köztársaság választott államfeje nem alkalmas valószínűsíteni, maga is egy párt győzelmének köszönvén állását.

A pártszempontok érvényesülése az államfő felett azonban akkor fogja igazán megbolygatni az államélet helyes rendjét, ha neki megadatik a jog, lehetőség, hogy az államhatalmat gyakorló egyes szerveket, az állam hivatalnokait tetszése szerint változtathatja, illetve a más pártbeliek korlátlan rögtönös eltávolításával őket saját pártjabeliekkel helyettesítheti.

Ez foglalt helyet az északamerikai unióban az újabb időkig (1867), megadtván az unió elnökének a jog, hogy a hivatalnokokat elbocsássa, azokra nézve, kiket a senatus hozzájárulásával nevezett ki, a senatus beleegyezése mellett, a többiekre nézve pedig feltétlenül.

A demokrácia a hivatalnokok állandóságát, kiterjedtebb működési körét elvileg nem tűri, lévén az önálló, elmozdíthatlan hivatalnokok mindig bizonyos mérvben az uralkodó (tehát demokráciában a nép) önkényének korlátai. A demokrácia továbbá a közhatalomban való osztozást az által is elősegíteni kívánja, hogy a hivatalok rövid működési idejének, gyakori személyváltoztatásnak megállapításával módot nyújtjék mennél többeknek részt venni ez úton is az uralomban.

Azonban a hivatalnak az egyesek pártállása szerint való betöltése, a más pártállásúak tömeges eltávolításával (mint ezt az északamerikai unióban Jackson tábornok kezdeményezte, ki e jelszót: „a győzőnek a zsákmány” ismertté tette), az amerikai kifejezés szerint a „hivatalok kisöprése” (clean

sweep), a hivatalnokok ily szempontból való meg-megújítása (rotation in office), ellenkezik a helyes államigazgatás leglényegesebb követelményeivel, ily módon a pártatlanság, a közigazgatásban kellő jártasság megszerzése teljesen kizáratik.

Ezen felül a rendszer a korrupció legmagasabb fokát teszi lehetővé, mert a pártküzdelmek egyes hivatalok elnyerése szempontjából, az erre pályázók anyagi áldozathozatala mellett vezetnek.

E visszaélések, melyek ellenében Calhoun azt javasolta (1836), hogy az elnök minden egyes elbocsátásnál annak okait köteles legyen közölni a senatussal, vonták maguk után az amerikai közigazgatás nagy gyöngeségét, mely abban áll, hogy a közhivatalnok magát nem az összeség érdekében közfunkcióra elhívottnak, hanem a hivatallal csak pártszolgálatáért jutalmazottnak tekinti és rövid működési ideje alatt tisztességtelen, a közerkölcsökkel meg nem férő hivatali magatartásra lesz készítve.

Eredménye ennek, hogy a nemzet tisztességesebb, értékesebb elemei a politikai élet küzdő teréről visszavonulnak s az politikai kalandoroknak valószínűs iparává, mesterségévé válik, mely inkább merészséget, bizonyos furlangot kíván meg, mint politikai belátást és belső értékességet. A pártok valódi ipari szövetkezetekké súlyednek alá, melyek a közfunkciókat a pártérdek zsákmányaivá teszik.

Miként alakulhatnak meg a nemzetben helyet foglaló fő törekvési irányok az államtagnak szabad, minden kényszertől ment csatlakozása által hatalmas politikai pártokká, mint működhetnek e pártok az egyes állampolgárt szilárdan magukhoz fűző szervezettel, azonban a merő pártérdeket a közjó érdeke felett túlsúlyra jutni soha nem engedve, élénken mutatja a két nagy angol párt: a jobbára konzervatív hajlamokkal bíró thory és az inkább liberális irányú whig-párt, melyekről Macaulay méltán elmondhatta, hogy történetük egy Anglia történetével. Valóban az angol államfejlődés alapjában csak e pártok küzdelméből érthető meg, melyekre az angol nemzet oszlott.

Meg kell azonban jegyezni, hogy a két párt elvei közti különbségek annyira változtak az idők folyamán, hogy a legelőkelőbb pártvezérek (Pitt, Fox) majd a whig-ek, majd a thory-k közt találhatók fel.

Az angol pártok a pártfogalomnak klasszikus megtestesítői, mert az államélet legfőbb kérdéseire egymással ellentétben nem állnak, csak elveik megvalósításának módjára, terjedelmére nézve térnek el egymástól.

Pártjaik magas politikai színvonala, képessége, fegyvermeztsége pedig arra vezethető vissza, hogy a közélet egész rendjében, a parlamentben, a közigazgatás önkormányzati szervezetében (selfgovernment) gyakorolnak politikai működést.

Anglia pártjaiban látjuk megtestesülve azt, mire mint a helyes pártképződés alakjára már Montesquieu rámutat (*Grandeur et décadence des Romains*. IX. fej.), mondván, hogy a pártoknak, bármily ellentétesek legyenek, a köz javára kell működniök. Bár eltérnek egymástól, alapjában ugyanegy célt: a közjó előmozdítását kell szolgálniok, miként a zenében is a disszonancia végeredményben az összhang létrehozására szolgál s bár így a köz élete a mozgalom, sőt zavar benyomását teszi, harmonia van jelen, melyből a közjólet származik.

Az angolországi pártokat vizsgálva, hangsúlyozza **Hume** (*Essays moral, political and literary* 1841.) a pártok jelentőségét, hasznát a szabad államban, egymást kölcsönösen ellenőrző feladatukat, mondván, hogy a pártműködéstől csak ott várható a közjó előmozdítása, ha mint Angliában, nem a közélet főelvei tekintetében, csak azok megvalósítási módja, ennek határai kérdésében térnek el.

A theokratikus irányú **Stahl** (*Die gegenwärtigen Parteien in Staat und Kirche* 1863.) a pártkülönbségek forrását két alapeszmére: a forradalomra és legitimásra vezeti vissza.

Forradalom alatt azonban ő nem a közrend erőszakos felforgatását érti, nála ez politikai rendszer, jelentvén az uralmi viszonyoknak megfordítását, azt, hogy a felsőség és törvény elvileg s állandóan az emberek alatt álljanak, a helyett, hogy felettük lennének. A népakarat szuverénitását, a hagyományos társadalmi rend megváltoztatását, az intézményeknek az emberi jogok alá rendelését érti ő forradalom alatt; ezért mondhatja, hogy ez fogalmilag teljesen nem volt megvalósítva az 1789. év előtt.

Legitimitás alatt pedig érti egy feltétlen fensőbb, isteni rend elismerését a népakarat s az uralmi célok felett.

Tulajdonképen tehát az erkölcsi világban az isteni rend vagy ezzel szemben az emberi akarat érvényesülésének küzdelme jelentkezik az egyes pártok versengéseiben.

Stahl elmélete, mely theokratikus államfelfogásával természetszerű kapcsolatban áll, nem fejt meg a pártalakulások alapját.

De nem fejt meg különös felfogásával **Romer** sem (*Friedrich Romers Lehre von den politischen Parteien* 1844.), ki abból indulván ki, hogy a politikai pártok természetes okaikban csak az emberi életből ismerhetők fel helyesen, az ember fejlődése pedig a különböző jellemmel, felfogással bíró életkorok egymásutánjában nyilatkozik, ennél fogva a politikai pártokban, azok jellemében, felfogásában az emberi életkor pszichológiai törvényének hatását vélte felfedezhetni.

Igy a fiatal emberben a teremtő, újjáalkotó erő túlnyomó, ez megfelel a liberáliszmusnak; az érett férfiban ellenben a fentartó hajlam, mely a konzervatívizmus alapiránya; a gyermeket az élénk képzelem, benyomások iránt fogékony kedély jellemzi, megfelelő ennek a radikáliszmus, míg az aggkorban a nyugalom, allandóság, a feltétlen, megtámadhatlan tekintélyen alapuló rend szeretete lép előtérbe, mely vonások az abszolutizmust jellemzik.

Bluntschli (*Charakter und Geist der politischen Parteien* 1869. és *Politik* 497. s köv. l.), ki a pártállást szintén az életkor és vérmérsékletből igyekszik kimagyarázni, a nemzetek, sőt az egész emberiség történetét az életkor különböző hajlamaiból, lelki erőiből véli megfeyjthetőnek s az állami összes intézményeit, minden irányú ténykedését a pszichológikus mozzanatokra alapított pártfelfogás szerint látja különböző alakban jelentkezni.

IV. RÉSZ.

35. §. A törvényhozó hatalom viszonya a többi államhatalmakhoz.

A szuverén állami akarat különböző irányai, nevezetesen az elhatározás mozzanatát létrehozó törvényhozó hatalom, az ezen belső elhatározást önállóan valósító, ahhoz a külső világban megvalósítás feltételeit adó végrehajtó-hatalom s az elhatározás mindkét mozzanatát egyaránt akaró, összhangban tartó államfői hatalom a modern szabad államban, hol az állami akarat minden mozzanatának létrehozása nem egy szuverén népgyülekezet vagy választott szerv, testület kezébe tétetik le, ámbár azok ugyanazon egy állami személyiségnek nyilatkozásai, elválnak funkcióikban és organumaikban is; a nélkül azonban, hogy az államhatalom különböző irányai annyira elkülöníthetők volnának egymástól, hogy ez által az állami akarat egysége s így maga az állam személyisége szenvedjen.

A szuverén akarat különböző irányai, mozzanatai felett ugyanis ama tudatnak kell uralkodni, hogy mindezek egymással összefüggenek, összhangra kell törekedniök, arra, hogy különválásuk dacára azon egy állam-, nemzetszemélyiség felbonthatlan, belső egységének mozzanatai maradjanak.

A cél tehát az államhatalmak közt önállóságuk mellett az összhang lehetőségének, összműködésüknek biztosítása.

Az állam szervezetének tökéletessége, működésének szabadsága, lelki összhangja attól függ, a szerint lesz kisebb vagy nagyobb fokban elérhető, a mint az államhatalom e különböző irányai közül valamelyik képessé tétetik a másikat teljesen szolgálatába hajtani, föléje emelkedni vagy ellenkekezőleg felettök oly erő érezteti hatalmát, melyet mindig az egésznek, az államnak eszméje irányoz s az állami személyiség egységes összhangja érdekében őket egymással szemben hatalmuk korlátozására készíti.

A különböző államhatalmi ágak összhangja, összműködése mellőzhetlen az államban már annál fogva, mert az állam feladatai egymagukban egyik hatalmi ág által se valósíthatók meg, fejedelem, parlament, minisztérium összműködése szükséges ahhoz, hogy a közjó bármely alakjában, az állam bármely tevékenységében megvalósulhasson.

Ugyanis a cselekvés mérvadó akaratot, mindkettő közös irányzást, egybefoglalást feltételez; állami akarat, mely a törvényhozó-hatalomban, cselekvés, mely a végrehajtó hatalomban és állami öntudat, mely a fejedelemben hat, szükséges ahhoz, hogy az állami feladatok betöltsenek, a mint az egyes személyiségben az elhatározásnak, véghezvitelnek s öntudata erejének kell hatni, hogy életét irányozza, kitűzött céljait keresztülvigye.

A törvényhozó hatalomnak a többi államhatalmakhoz való viszonyát vizsgálva, azt vesszük az alábbiakban szemügyre, mennyiben fogadja el ezen hatalmak befolyását magára, mi által s mily fokban képes a törvényhozóhatalom önállóságát a fejedelemmel és minisztériummal szemben mégis biztosítani, másfelől a másik két államhatalommal való összműködése, összhangja hogyan válik lehetővé.

Az állami hatalmak egymáshoz való viszonya, együttműködésük, a kormányzat, alkotmány fejtegetéséhez vezet, melynek jelleme a szerint lesz különböző, hogy melyik fő állami szervnél van az államhatalmi ágak összhangját biztosítani képes, ezeket nyugodt együttműködésre kényszerítő túlsúly. Mi itt csak a törvényhozó hatalomnak a másik két államhatalomhoz való viszonyát a fenti szempontból tárgyaljuk, az állam kormányzatára, ennek különböző neveire egészben ki nem terjeszkedünk.

36. §. A törvényhozó hatalom viszonya a végrehajtó hatalomhoz.

A végrehajtó hatalom, mint a kijelentett szuverén állami akarat valóításának, a külső cselekvésnek organuma, a törvényhozással szemben csak alárendelt helyzetet foglalhat el, a mi a szuverén akarat egyes mozzanatainak természetéből, belső, lélektani fontosságából következik.

A törvényhozó hatalomnak a végrehajtó hatalommal szemben való önállóságát tehát elsősorban a szuverén elhatározásnak hozzátartozása biztosítja; az, hogy a törvényhozó hatalom van hivatva az államélet egész rendjét, működését megállapítani s a cselekvés szerve ezt követni tartozik.

Ugyanezen célnak biztosítására törekszik azonban még az állam számos intézményével is.

Ezek az inkompatibilitás, melylyel kizáratván a törvényhozó testületből a végrehajtó hatalom által kinevezett állami

hivatalnokok, a végrehajtó hatalom tulsúlyának elnyerése a törvényhozó hatalom felett, az akaratelhatározásnak a cselekvési szerv teljes szolgálatába hajtása megakadályoztatik; ide tartozik az, hogy a képviseleti tiszttel összeférőnek kijelentett állami tisztségre kinevezett is csak úgy tarthatja meg törvényhozói állását, ha erre újból megválasztatik; a képviselet tagjainak immunitása és inviolabilitása, mely által a szuverén elhatározás szabadsága a végrehajtó hatalom részéről fenyegettetés ellenében megóvatik.

A törvényhozó hatalom hatáskörének megsértését a végrehajtó hatalom részéről védi a tilalom, hogy az utóbbi oly általános szabályt alkothasson, mely az állam kijelentett akaratával: a törvénnyel ellentétben áll, hogy szabályalkotó működését oly tárgyra kiterjessze, melyet az állam csak törvény alakjában megjelenő szuverén elhatározásának vet alá.

A végrehajtó hatalom továbbá a törvényeket önkényüleg nem magyarázhatja, azok végrehajtását meg nem tagadhatja.

De a törvényhozó hatalom önállóságának, hatáskörének védelmére főleg a végrehajtó hatalom felelőssége szolgál, melynek alapja az, hogy megszabott határok közt önálló funkciót teljesít.

A parlamentet különösen a miniszterek felelőssége védi a végrehajtó hatalom tulkapásai ellen; joga, hogy a kormány tagjait törvénysértő intézkedéseikért, a pénzeszközök jogtalan felhasználataért, köteleességmulasztásaiért felelősségre vonhatja, bevádolhatja s ítéltő hatalmának alávetheti, biztosítja, hogy az állam életében az általa megállapított szuverén akarat uralkodjék, az állam élete az általa megszabott irányt kövesse.

Ezért ruháztatik a vádemelés joga minden más államhatalom kizárásával a parlamentre, mert itt arról van szó, hogy az állami fő szerveknek hatáskörükben való megtartása elérassék.

A parlamentet hatáskörének védelmében, amennyiben ez a minisztereknek a pénzeszközök felhasználására irányuló működésére vonatkozik, az állam külön szerve, a számvevőszék támogatja, mely e részben a birálatot, döntést lehetővé teszi.

Sőt amennyiben ez azon hatáskörrel is felruháztatik, hogy a közpénzek utalványozására közvetlen befolyást gyakorol, a végrehajtó hatalom részéről utalványozások érvényességéhez a számszék részéről azok törvényességének elismerése kívántatván meg, a számszék a parlament budgetjogának egyenes védője, annak mintegy bizottsága lesz, a mi szervezésében is

nyilvánul, amennyiben tagjai a parlament részéről választatnak, mint ezt Belgiumban látjuk.

A törvényhozó hatalom önállóságát alászállítja, ha mint Amerikában, a végrehajtási szervezet biráskodó mozzanatának megadatik a jog, hogy az alkotmány alapelveivel ellentétben álló törvényeket ítéleteiben ne alkalmazza, miről már fentebb megemlékeztünk s Gneist nézete szerint abban találja magyarázatát: „hogy az amerikai egyesült államokban hiányozván a törvényhozás tényezőinek állandósága, mely elhamarkodó, muló érdekektől sugallt határozatoknak elejét vegye, a bíróságoknak, mint az alapszerződés bizonyos korlátai örének fölerendelése által igyekeztek az örökös monarchia némely előnyét megtartani.”

A törvényhozó hatalomnak a végrehajtásra gyakorlandó befolyása, melynél fogva az általános szabályok kijelentésén felül, irányt kell szabnia a végrehajtó hatalomnak formális akaratkijelentésekkel nem szabályozható egész működésének is, már fentebb említettett.

Másrészt azonban a végrehajtó hatalom, minisztérium, mint a fejedelmi hatalomnak is részese, a törvényhozással szemben alsóbb állása, alárendeltsége dacára is befolyást nyer a törvényhozó hatalomra, mert a parlament, mint sok tagból álló testület vezetésre, irányzásra szorul, hogy akarata határozott irányt követhessen.

Továbbá mivel a cselekvés, valószínűsítés a végrehajtó hatalomra tartozik, ez szerezhethet leggazdagabb tapasztalatokat arra nézve, mit lehet az állam életében egyáltalán valószínűsítendő feladatul kitűzni s az állam bizonyos feladatát miként lehet valószínűsíteni, legjobban ismervén részleteiben is az állam egész életét.

Összhangját pedig a törvényhozó és végrehajtó hatalomnak biztosítja az, hogy a végrehajtó hatalom felső fokon kezelői maguk is megjelennek a parlamentben, felfogásukat az államélet irányára kifejthetik, indítványok, javaslatok tevése útján az akaratelhatározásnak kívánt irányt adhatnak, szavazataikkal arra befolyhatnak.

Biztosítja továbbá ezt a törvényhozó hatalom budget-joga, mely a végrehajtó hatalom működésének, pénzkezelésének a törvényhozó hatalom megállapításaihoz alkalmazkodását vonja maga után, melyben a parlament a legerősebb eszközt bírja arra nézve, hogy a végrehajtó hatalmat hatáskörében való megmaradásra kényszerítse.

Még inkább áll ez parlamentáris kormányzatú államban, hol a pénzügyi törvények megszavazása s a budget-jog egyik leghatalmasabb fegyver arra, hogy a minisztérium a parlamenttel függő helyzetben tartassék.

Itt azonban törvényhozó hatalom és minisztérium összhangja már eleve biztosítva lesz az által, hogy parlament és kormány a legszorosabban összefüggenek, mert a végrehajtó hatalom, a kabinet a parlament többségéből vétetik, a végrehajtó hatalom és a parlament tehát egy nézetet vallanak az államélet kérdéseiben.

Vagyis a parlamentáris kormányzatú államban nem külső, jogi, mechanikus berendezések, intézmények hivatvák arra, hogy az összhang a két államhatalom közt megvalósíttassék, utólag helyreállíttassék, hanem azt a parlamentnek és kabinetnek egyazon szellemtől, akarattól való áthatottsága már előzetesen biztosítja. Ki van tehát zárva az, a mi előfordulhat a csak alkotmányos kormányzatú államban, hogy t. i. a parlament és végrehajtó hatalom az államélet lényeges kérdéseiben egymással tartósan ellentétben lehessenek, a mi az állami akarat-elhatározásnak kisebb-nagyobb szünetelésre való kárhuztatását vonhatja maga után; ki van zárva, hogy az államélet iránya ellenkezésben álljon az állam polgárainak választások útján kinyilvánított közmegegyezésével.

Törvényhozás és végrehajtás összhangja legkevésbé lesz biztosított, ha (mint az amerikai unióban) a végrehajtó hatalom teljesen elzáratik a parlamenttől, ez utóbbi semmi befolyást nem gyakorol amarra s csak a vád alá helyezés által távolíthatja el a végrehajtó hatalom határozott időre behelyezett szerveit.

Ily esetben birnia kell a törvényhozó szervnek a joggal, a végrehajtás bármely közegét egyenesen feleletrevonni, csak így lévén a végrehajtásnak a szuverén akarattali megegyezése biztosítható.

Ez elválasztás oka a nagy óvatosságban keresendő, melylyel az amerikaiak a nép szuverén hatalmát az egyes állami főszervekre átruházták, azt megosztották s a végrehajtó hatalom erejét biztosítandónak vélték a törvényhozó hatalom tulsulya ellen, mely mint a *Federalist* mondja (48. szám) „mindenüvé kiterjeszti cselekvése szféráját és minden más hatalmat elfojt hatalmas forgatagába.”

Az unió alkotmánya szerint is ugyan az elnök a senatus beleegyezésével nevezi ki minisztereit; kötelessége lévén jelöltjeit a senatusnak prezentálni s kineveztetésük csak akkor történhetik meg, ha a senatus nem szegül ellene a jelölésnek (az unió alkotmányának II. fejezete, 2. szakasz 2. pontja: . . . he schall nominate, bey and with the Advice and Consent of The Senate stb.) Azonban a végrehajtó hatalom egyes ügyágainak fejei a parlament minden befolyása nélkül szemeltetnek ki az elnök által s a senatushozzájárulási joga is jóformán formálizmussá süllyed alá.

37. §. A törvényhozó hatalom viszonya a fejedelmi hatalomhoz.

A fejedelem az állami öntudat szerve, az akarás és cselekvés, törvényhozás és végrehajtás egybefoglalója, irányzója, összműködésüknek elősegítője, ki e különálló mozzanatokat az egységes nemzet személyiségeinek ismeri fel s emeli őket e szempontból a teljes összetartozóság magaslátára.

A fejedelemben nyer az állam oly szervet, mely az elhatározást és cselekvést egyaránt akarja, melynek hatalma mindkettőre egyaránt befoly.

Ez egységesítő, irányító működés képezi a fejedelmi funkciót, mi mellett az egyes állami ténykedések részletes előállítása a törvényhozás és végrehajtás feladata. A fejedelem működésre készíteti ezeket, vagy megállítója cselekvésüknek.

Mindazáltal a fejedelem a törvényhozásnak is alkotó része, vagyis nemcsak irányítja a szuverén akaratát, hanem befoly annak tartalmára is.

Az irányítás, melyet a fejedelem a törvényhozó szervre gyakorol, annak működésbe helyezésében, működése megindításában, ennek megszakításában, sőt egyenes befejezésében, a szuverén elhatározás megindításában nyilvánul, egyenes befolyása pedig a szuverén akarat tartalmára a törvényhozó szerv által kimunkált akaratnak állami akarattá emelésében, állami akaratként kihirdetésében jelenkezik.

A törvényhozó szerv működésének megindítását gyakorolja a fejedelem parlamentösszehívási jogával, mert a parlament számos tagból álló egész, működésének megindítását tehát csak egy rajta kívül álló szerv végezheti.

Monarchiában, hol a fejedelemben az állami öntudat ily fokban található, csak a fejedelem gyakorolhatja ezt, ki az állami

élet legfőbb őre, kell tehát, hogy a törvényhozó szerv tagjait összegyűjthesse, ha erre szükség van, állami akarat létrehozására.

Köztársaságban ellenben a választott államfő kifejezetten csak a végrehajtás feje, ezért a mily ellentétben áll az örökös államfővel bíró államban a törvényhozó szervnek az év bizonyos napján saját jogából való összeülése, ép ily ellentétben a köztársasági alapelvvel tulajdonítható csak az elnöknek ily fejedelmi ténykedés s ezért vagy egészen megtagadtatik tőle e jog, vagy csak kivételes esetekre szoríttatik.

A fejedelem a törvényhozásnak önálló tényezője, de főleg az állami öntudat képviselője s mint ilyen, szükségképp kell a joggal birnia, meghatározni: szükség van-e az akaratműködés folytatására, vagy ez felfüggesztendő, annál fogva, mert a helyes akaratkiképződés feltételei időleg nincsenek meg az államban.

Ez pedig előállhat részint annak folytán, hogy a törvényhozó szerv elemei közt oly fokú egyenetlenség, viszály foglal helyet, mi miatt az akaratelhatározás helyessége nem várható, vagy akár annak folytán, mert a törvényhozó szerv magatartása az államtagok tekintélyes részében annyira helytelenítettik, hogy működése időleg abbahagyandó, bár azon eset, hogy a parlament választott tagokból álló ága az állampolgárok véleményirányával tartósan lényeges ellentétben áll, még fenn nem forog.

Amennyiben ez utóbbi következik be, vagyis feltehető, hogy a törvényhozás amaz ága, melyben a nemzettagok véleménye leginkább kifejezettnek vétetik, a nemzet valódi vélemény-, akaratirányától eltér, annak meghatározásánál, mi szolgál a köznek javára, csak maguk a nemzettagok tehetők bírónak, a mihez folyamodik a fejedelem a parlament felosztatásával.

A hol az államfő a választott törvényhozó szervet (mint az amerikai unióban) fel nem oszlathatja, ott nemesak a törvényhozó szerv s az államtagok véleményiránya közt nagyfokú diszharmónia válik lehetővé, de a törvényhozó és államfői szervek közt se marad kizárva a legnagyobb ellentétek helyetfoglalása.

Az elnöki funkciót az unióban veto-joga hozza ugyan kapcsolatba a törvényhozó szervvel, másrészt felelősségrevonhatása az összhang utólagos helyreállítását lehetővé teszi, mindazáltal összműködésük kellőleg nem biztosított, mert az amerikai felfogás az állam főszervévé tett elnököt szorosan elválasztandónak hitte a törvényhozástól s a mint a törvényhozásnak mi

befolyása se lehet nemcsak a végrehajtó-hatalom birtokosának tekintett, de fejedelmi funkciókkal is felruházott elnökre, működése meghatározott időre terjedvén, úgy viszont a törvényhozó szervtől se lehet megvonni működési jogát megválasztatásának meghatározott ideje alatt. Ez összműködés biztosításának hiánya pedig annál érezhetőbb, mert az unió elnöke nem bír a törvénykezdeményezés jogával, ez kizárólag a képviselőház és senatus által gyakoroltatik. A költségek megtagadása által pedig szintén nincs módja a kongresszusnak befolyást gyakorolni az elnöki hatalomra, mert a költségmegszavazás mint az államélet folyását lehetővé tevő s nem mint az elnöki működést helyeslő tény fogatik fel.

Az állami akaratelhatározásnak bizonyos tárgyra vonatkozó megindítása, a törvénykezdeményezés is annál fogva tulajdonittatik a fejedelemnek, mert neki az állam minden ténykedésére irányzó kihatása van. Ezért adatik meg a fejedelemtől származó törvényjavaslatoknak a kiváltságos elbánás, hogy azoktól a törvényhozó szerv a tárgyalást meg nem tagadhatja.

A fejedelem befolyását a szuverén akarat tartalmára szentesítési joga által gyakorolja, melylyel a parlament határozatát az állami akarat színvonalára emeli. A szentesítésben van a végeldöntés, ez a törvénynek mellőzhetlen alkateleme, mely az örökös államfőt korlátlanul megilleti s gyakorlásában csak erkölcsi szempontok kötik, míg a köztársasági elnök vetője, a törvényhozó szerv általi újabb tárgyalást kívánó üzenete, csak időleg akadályozhatja a törvényhozó szerv határozatának állami akarattá válását.

Mindamellet a törvényhozó szerv függetlensége a fejedelemmel szemben is többféle módon biztosítva marad.

Erre szolgál elsősorban a parlamentnek a nemzettagok általi választása s a szuverén akarat létrejöttében önálló része. A fejedelem a parlamentre döntőleg be nem folyhat, akaratát a parlamentre rá nem kényszerítheti; nem szabad neki különösen a törvényhozó szerv második ágát, a felsőházat oly új tagok tömeges kinevezése által szabad működésében befolyásolni, kikről feltehető, hogy a fejedelmi akaratnak készséges támogatói lesznek.

Parlamentfelosztatási jogát, mint egészen részrehajlatlan, a pártok felett álló, az állami életet legtárgyilagosabban áttekinthető személyiség, minden korlátozás nélkül gyakorolhatja, ha ennek szükségét látja. De mivel a felosztatás lényegében az állampolgárokhoz intézett felhívás, a választás által megfelelően

nyilatkozni arra nézve, hogy valamely lényeges állami kérdésre nézve mily irányban óhajtják az ország ügyeinek vezetését, ezen államfői joggal való élés a dolog természete szerint egy kérdésnél csak egy izben lehetséges, mert az ellenkező azt jelentené, hogy az államfő nem ad hitelt az állampolgárok nyilatkozata őszinteségének, annak feltételezését, hogy másodizben meg fogják magukat hazudtolni, elfogadván a fejedelem akaratát, tehát egyenes kényszer gyakorlását foglalná magában az államtagek véleményére, kívánalmaik megnyilatkozására.

Az államfő joga, a parlament üléseit elnapolni, a választott törvényhozó szervet feloszlatni, biztosítja kiválólag a fejedelmi és törvényhozó szerv összhangját, mihez a miniszterei elbocsátására irányuló joga járul, amennyiben az államhatalmak nyugodt működését a parlamentnek a minisztériummal szembeni elégedetlensége gátolja.

Parlamentáris kormányzatú államban az összhang a legnagyobb fokban biztosítható, mert az lényegileg nem jelent mást, mint annak elismerését a fejedelem részéről, hogy az államhatalom egyes irányai összműködésének vagyis az állam kormányzásának nem saját merev akarata, nézetei szerint kezelteni, hanem az állampolgárok által helyeselt módon, megújuló szavazatukkal megerősített irányban vitetni.

Parlamentáris kormányrendszer mellett az állami élet főszabályozója, a nemzeti erők főirányzója a parlament lesz, mert a fejedelem a kormány megválasztásánál a parlamenti többséghez, annak bizalmához van kötve. S mivel a minisztérium viszont az államélet irányzását a parlamenti többség véleménye szerint köteles vezetni, a parlament jut túlsúlyra fejedelem és végrehajtó hatalom felett.

De mert a parlament változékony irányai vagy az állampolgároknak a szuverén hatalomban nem a kellő megfontoltsággal való érvényesülése fékentartást, a közvélemény eltévelyedései helyreigazítást igényelnek, a fejedelem személye hivatott az állandóságot, egységet képviselni, megadni lehetőségét annak, hogy az államtagek tévedéseivel, kellőleg meg nem fontolt véleményirányukkal szemben az állam valódi érdekei érvényesüljenek.

Az állam alkotmányának jellegét az dönti el, melyiknél az állami főszervek közt van a túlsúly, mely az állami főszervek közötti összműködést biztosítani képes; bonyodalmak, összeütközések esetén mely szervnél van a nagyobb erő, mely a másiknak ellenállását le tudja győzni, akaratirányához

való csatlakozásra kényszeríteni, mert a mint Bismarck hg. találóan megjegyezte: „az államhatalmak közti bonyodalmak, válságok mindig az erő kérdéseivé válnak“. (L. *Jellinek*: Gesetz und Verordnung 306. l.)

E túlsúly monarchikus államokban leginkább vagy a fejedelemségnél van, vagy a parlamentnél, a szerint hogy a szuverén akaratelhatározás létrehozása tekintetében mily viszony áll fenn a két fő állami szerv között, nevezetesen a parlament a szuverén akarat kimunkálásának a fejedelemséggel egyenjogú tényezője, részese-e, mely esetben a fejedelem hatalmánál fogva a törvényhozó szerv által kiképzett akaratot az állam személyiségének, a magáénak is ismervé fel, szentesítésével az állami akarat színvonalára emeli; vagy pedig a szuverén akaratelhatározás forrása tulajdonképen maga a fejedelem, a törvényhozó hatalom forrása benne van, bár jogát csak parlament közreműködésével gyakorolhatja. Az állam élete annál tökéletesebb, minél inkább bírja életének összes nyilvánulását, a közhatalom kezelésének egész irányát törvényhozó hatalma befolyása alá helyezni, s minél inkább van meg törvényhozó szervében az erő, az államhatalom különböző ágai közti összhangot súlyával létesíteni.

Köztársaság, monarchia egyaránt elismerik, hogy az államnak, akaratelhatározásának a végrehajtásának irányzásra van szüksége, mely a különböző mozzanatokat az államszemélyiség egysége érdekében önálló erejével egyesíti.

A köztársaság ily szervet nyer választott elnökében, a monarchia örökös államfejében, fejedelmében.

Jelentékeny különbség van azonban a szuverén akarat létrejötté közt köztársaságban és monarchiában, a köztársaság választott államfejének s a monarchiák fejedelmének állása, magának a szuverén akaratelhatározás keletkezésének tényéből funkciója közt.

A veto által ugyanis, mely a köztársaság választott fejének megadatik, s őt képessé teszi arra, hogy a szuverén elhatározásnak gátat emelhessen, új megfontolást, tárgyalást kívánhatván a törvényhozó szervtől, a köztársasági államfő funkciója nem lesz lényeges eleme a törvény létrejöttének, amennyiben ha vetojogát nem gyakorolja, a parlament határozata törvénynyé válik, mit sem kell ahhoz hozzátennie és ha a parlament fentartja elhatározását, mi sem akadályozhatja, hogy határozata törvénynyé váljon.

Sőt a hol, mint a svájci köztársaságban, fejedelmi funkciókkal is bíró választott államfőt nem ismernek, a szuverén elhatározás magában a parlamentben lesz teljes.

Monarchiában ellenben a szentesítés általában lényeges eleme a törvény létrejövetelének még akkor is, ha a parlament a fejedelem nevében beterjesztett törvényjavaslatot változtatás nélkül elfogadta; csak a szentesítés által lesz a parlamenti határozat állami akarat. E szentesítési jogában a fejedelmet mi se korlátozza; bármily ritkán vétessék a szentesítés megtagadása igénybe az örökös államfő által, ez jogát meg nem szünteti, bizonyítván ez legfeljebb azt, hogy a fejedelem a parlament határozatait a nemzet közjával megegyezőknek találta. A fejedelem egész szabadon ítéli meg, az állam, a közös érdekében levő-e, hogy a parlament határozatát mint az állam szuverén akaratát kijelentse; e részben az se gyakorolhat rá kényszer, hogy hozzájárulván a javaslatnak a parlament elé terjesztéséhez, arra vonatkozólag ez uton helyeslését fejezte ki.

A monarchia fejedelmének csupán a szuszpenziv veto-val való felruházása, melynél fogva csak időleg korlátozhatja a parlament határozatának törvényerőre emelkedését, a fejedelemben az állami öntudat teljes működését teszi lehetetlenné, amennyiben oly parlamenti határozat, melyet az állami öntudat szerve: a fejedelem eredetileg nem helyeselt, az állam akarataként el nem fogadhatott, mégis, bizonyos idő elmultával, az állam öntudati szervének ellenzése dacára az állami akarat magaslatára emeltetik.

Fejedelemnek és parlamentnek, mint a szuverén akaratelhatározás két főorganumának viszonyára azonban mérvadó az, hogy a mint a fejedelemnek teljes szabadsággal kell meghatározhatni, mit fogad el állami akaratul, a közjó követelményeivel megegyezőnek tartván azt, másfelől a törvényhozó szervnek is nemcsak egyszerű tanácskozó, véleményt adó testületnek kell lenni, hanem az akaratelhatározás önálló elemének, a mi nem lehet, ha a törvényhozó hatalom a fejedelemnek tulajdonittatik, bár e joga gyakorlásában a parlament közreműködésére utaltatik.

Igy tesz a német államelmélet, mely a pozitív államjogi viszonyokra támaszkodva, vallja, hogy a törvényhozó hatalom forrása monarchiában a fejedelem, ki az államhatalom teljét egyesíti személyében.

Ez ugyan nem jelenti azt, hogy a fejedelem hatalma határtalan lenne, miután ő alkotmányos államban jogai gyakorlásában más szervek közreműködésére van utalva; mindazáltal a fejedelmi jogkör mindazt magában foglalja, a mi kifejezetten nincs elvonva tőle, míg ellenben az állam egyéb szerveinek csak szorosan meghatározott, körülírt jogköre van.

A német államtani írók ugyanis a szentesítésben, mint lényegileg a törvényt teremtő tényben látják a törvényhozó hatalom nyilvánulását, mely illeti a fejedelmet, s a parlament funkcióját a fejedelmével egyenrangúnak nem tartják. Ámbár a fejedelem a parlament közreműködésére van utalva, úgy hogy akarata csak e közreműködés által lesz állami akarattá kiegészítve, mégis a parlament szerintök a törvényhozó hatalom birtokostársának nem tekinthető. A szuverén elhatározás a fejedelmet illeti, kinek akarata az egész államéletben mérvadó, döntő, bár bizonyos esetekben, így a törvényhozásnál, akaratának kötelező ereje csak akkor van, ha az államatagok akaratrányával, melyet a parlament fejez ki, megegyezik. A parlament közreműködése tehát mint *Hänel* mondja — Studien zum deutschen Staatsrechte II. köt. 150. l — csak külső korlátja a fejedelem törvényhozási jogának, csak járulékos természetű. (*L. Bornhak*: Preussisches Staatsrecht I. köt. 363. l. *Garais*: Allgemeines Staatsrecht 78. l. *Laband*: Staatsrecht des deutschen Reiches, II. köt. 8 és köv. l. *G. Meyer*: Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes 185. 404. l. *Gerber*: Grundzüge des deutschen Staatsrechts 78., 149. s. köv. l. *Held*: Grundzüge des allgemeinen Staatsrechts 170. l. *Schubert*: Das Preussische Staatsrecht I. köt. 154. l.)

Eltérőleg *Sarwey*: (Allgemeines Verwaltungsrecht 24. l.) kiemelve, hogy alkotmányos államban az államfő és a népképviselőt kölcsönösen feltételezik egymást, az utóbbi nemcsak a törvényben foglalt jogszabályt állapítja meg, hanem azt is, hogy ezen jogszabály törvényként kijelentessék az államfő által, feltéve, hogy az államfő e jogszabályt valóban akarja törvény gyanánt kijelenteni. Ezért a törvény formailag ugyan az államfő parancsa, de materialiter véve a népképviselőt hozzájárulása nemcsak a jogszabályhoz, a törvény tartalmához szükséges, hanem ahhoz is, hogy a jogszabály a

követendő norma hatásával birjon. Miután a törvény az államfő és a népképviselő akaratának és parancsának eredménye, joggal nevezetük tehát mindkettő a törvényhozás tényezőjének. Nem az államfő és népképviselő a törvény tartalma feletti megegyezésének és az államfő ezt követő parancsának ténye teszi törvényt a törvényhozás e két tényezőjének akaratkinyilatkoztatását, hanem a törvényhozás mindkét tényezője akaratának arra kell irányulva lenni, hogy egy, az egyesek akaratát megkötő kijelentés, a jogszabály, követség s ennek külsőleg felismerhető kifejezést kell nyerni az államfő által a népképviselővel egyetértőleg kihirdetett parancs által.

A német államfelfogás, mint említők, a tényleges államjogi helyzetben bírja magyarázatát.

A fejedelem, ki a szuverén hatalom teljét bírta, elfogadta hatalma korlátozását, a parlament közreműködését, a nélkül, hogy az államélet főkérdéseinek eldöntését elidegenítette volna. Természetesnek kell találnunk, ha ily viszonyok közt a monarchikus elvvel meg nem egyezőként fogatik fel a porosz alkotmánytörvénynek az 1814-iki francia charte és az 1831-iki belga alkotmány elvének behatása folytán helyet foglalt rendelkezése, mely a törvényhozó hatalmat a fejedelemnek és a parlamentnek együttesen tulajdonítja (az alkotmánytörvény 62. cikke).

Az 1848 előtti német alkotmányok tulnyomó részében a fejedelemnek és a parlamentnek a törvényalkotásbani viszonya az 1820-ik évi bécsi Schlussacte 57. cikkének álláspontját mutatja, mely szerint „az összes államhatalomnak az államfőben kell egyesülni és a szuverén csak bizonyos jogok gyakorlásában lehet a rendek közreműködéséhez kötve az alkotmány által.”

Fejedelem és parlament viszonyát a törvényhozásban rendszerint a törvény bevezetése és szentesítési formulája is kifejezi. (Nem mindig, a mint az angol törvények mai nap szokásos bevezetése is mutatja. A bevezetés ugyanis a királynő határozását említi „az egyházi és világi főurak és közrendek tanácsával és beleegyezésével”, dacára a törvényhozás két eleme egyenjoguságának.)



FÜGGELÉK.



A politika mint tudomány.

A politikának, mint külön államtudományi szaknak felfogása, tárgya, feladata tekintetében mai nap is nagyfokú határozatlanság uralkodik.

Nem említve a sokféle értelmet, melyet a köznyelv a politika szónak tulajdonít, tudományos tárgyalása is annyira eltérő, hogy alig találni író, ki annak tárgyalásába sajátos, külön felfogást ne vigyen bele s ha a tudomány legújabb jelenségeit tekintjük is, egészen távol állunk attól, hogy tárgya, feladata, a vizsgálat alá vont jelenségek köre, terjedelme, kutatásainak célja szempontjából megállapodás, bizonyos határozott irány lenne észlelhető.

A miben egyértelmű megegyezés konstatálható, az annyi, hogy a politika az államról, az állami életéről szóló tudomány.

A mint azonban a fejlődés folyamán az állam, az állami élet különböző alapjainak egyike vagy másika lép inkább előtérbe, a politikának, mint tudománynak felfogása is változik, új meg új irányokat vesz a szerint, a mint az ember állami életének egyik vagy másik oldala kutattatik.

A görög államtudományi íróknál, így már a sophistáknál az állam jogböleseleti és egyben politikai szempontból való vizsgálatnak vettetik alá; a politika az állam böleseletével és az etikával kapcsolatban általában az államról szóló tanok foglalatja. Így az államot keletkezésében, céljában, mozgató elvében, legjobb uralmi formájában, funkcióiban, működő állapotában, minden oldalról teszik vizsgálódásuk tárgyává.

Plato hangsúlyozza már, hogy a politika nem művészet, hanem tudomány, inkább elmélkedő, mint gyakorlati. Nem az a művészet értendő politika alatt, mely az állam bajai orvoslására mindenféle törvényeket alkot, nem annak művészete, mint kell a békét fentartani vagy háborút viselni, mint lehet az állam jövedelmeit szaporítani; mindezt ő a közönséges politikusok mesterségének mondja. A valódi politika szerinte az, mely az emberek javítását tűzi feladatául; az államférfinak is az képezi

feladatát, hogy amennyire csak lehetséges, tökéletes polgárokat neveljen.

A politika *Aristoteles* szerint az állam tudománya, mely tanítja, hogy az emberek az államban, általa az erényt, boldogságot miképpen érhetik el. A politika tudománya, miután a leg-egyetemesebb körű, legnagyobb jót megvalósító emberi közléttel: az állammal foglalkozik, tehát tárgyát a legfőbb jó képezi, a tudományok legelseje.

A politika magában foglalja szerinte az erkölcsant is, lévén a jó az egyén és állam szempontjából ugyanaz, de magasabb feladat az összeség, az állam javát valósítani, mint az egyesét, maga a jó is fensőbb, ha az összeségre, az egészre vonatkozik.

Platoval együtt ő is azt tűzi a politika céljául: találni egy olyan államformát, mely minden helynek és időnek egyformán megfelel. Mindketten az állam állandó és változó jelenségeit, az államban az erkölcsi, jogi, gazdasági elemek érvényesülését egyaránt teszik vizsgálódásaik tárgyává.

A mint az ember életének egyik vagy másik, vallási, jogi, gazdasági iránya lép inkább előtérbe, a politika mindinkább megszűnik az állami életet minden oldaláról felkarolni, annak egy-egy alapja emeltetik ki; az állami viszonyok egyik tényezőjének előtérbe helyezése a tudománynak új alakulatot ad. Így lép előtérbe a középkorban a vallási tényező, minél fogva az állam tudományában is, miután az állam pusztán a vallás külső eszközének tekintetik, a vallási motívumok vizsgálatnak.

Másrészt a mint *Aristoteles* művének ismertté válásával az államjogi filozófia is ethiko-politikai tartalmat vesz fel, az állam tudománya a kormányzási művészet elméletévé, kormányzási ethikává válik.

E politikának első, sajátos alakulata már *Machiavelli*-nál (*Il principe*) áll előttünk, ki nemzete egységére törekedvén, az állam hatalmának, megszilárdulásának érdekét tartja szem előtt, a vallást magát is már pusztán uralmi eszköznek tekinti az állam fentartására, hatalmának növelésére. E szempontból ad a fejedelemeknek gyakorlati tanácsokat, melyek tulajdonképpen a népeknek szóló útmutatások, miként lehet az államot az egység, hatalom legnagyobb fokára emelni. Ezért elmondható róla, mint Janet megjegyzi (A politikai tudomány története I. 61. l.), hogy ő volt az első, ki reális politikával foglalkozott, s a tényeknek tanulmányozásával és elemzésével helyettesítette az a priori való okoskodást.

A mint pedig a mindinkább kifejlődő természetfilozófia a XVII. századtól kezdve az államban a jogi elemek egyoldalú érvényesülését látja, az államot mint tisztán a jog képződményét igyekszik feltüntetni, megmagyarázni, önként felmerül, hogy az állam e merev, változatlan jogi alakulata mellett amaz oldaláról is vizsgálat alá vétessék, mely a jog adta állandósággal szemben a mulólagost, változandót mutatja s létrejön a politika mint az állam változó viszonyait, ezek alakulásában a célszerűség, hasznosság tekinteteit vizsgáló tan, sőt mint épen az államélet gyakorlati alakításának eszélyességét, ennek követelményeit, elveit hirdető doktrína.

A politikának, mint az állam gyakorlati alakítása tudományának felfogása marad mérvadó ettől fogva a politikai íróknál, kik majd a fejedelmeknek, kormányzóknak adnak tanácsokat, majd az államnak más államokhoz való viszonyára, külpolitikájában nyilvánuló magatartására vonatkozó irányelveiket igyekeznek kitűzni, majd általában a helyes államkormányzás elveit megállapítani.

Nem marad ugyan ebből kizárva a jogi elem se. Nem is maradhatott. A mindinkább megszorodott feladatokkal bíró s azok megoldására lehető széles működési kört kívánó, szilárduló államhatalommal szemben ugyanis a reformáció által erősített vallási és etikai individualizmus lép szembe. E szempontból tétetik vizsgálódás tárgyává az állami szuverénitás, annak megállapítható határai.

Igy alakul meg az állami eszélytan, az állami okosság (*prudentia civilis, ratio status, Staatsweisheit, — klugheit*) tana, mely több-kevesebb módosulással a felfogásban, követtetik. Ez irány nyer kifejezést főleg a jelen század elejének német állam-tani íróinál (*Krug: Staatskunst und Wissenschaft 1818. Spittler: Vorlesungen über Politik 1828. Luden: Handbuch der Staatsweisheit oder Politik 1811. Vollgraff: Die Systeme der praktischen Politik im Abendlande 1828.*)

De a politikának mint művészeti tannak felfogása, a németeken kívül mások által is, mint ezt főleg *Mill* és *Lewis* példája mutatja, követtetik.

Mig azonban *Mill* (*Logika* III. köt.) a politikát, mint célszerűségi tant, művészetet fogva fel, azt mondja, hogy a tan-tételeket céljai megvalósítására a tudományból kell vennie, a cél meghatározás azonban már nem a tudomány körébe tartozik, addig *Lewis* (*Treatise of the methods of observation and*

reasoning in politics) szerint a politikának, mint az államművészet tudományának, feladata a cselekvés szabályait adni a tudomány igazságai szerint, mindenek előtt pedig a célokat meghatározni, melyekre a művészeti alakításnak törekedni kell.

De különösen *Mohl* az, ki a politikát az állami eszélyesség szabályai foglalatának tekintí, ama tudománynak, melynek feladata megjelölni azon eszközöket, melyek segélyével az államcélok legtokéletesebben elérhetők. (*Az államtudományok encyclopaediája* 357. l. *Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften* III. köt. 341. l.)

Mohl e felfogására helyesen jegyzi meg *Bluntschli* (*Deutsches Staatswörterbuch* VIII. kötet 120. l.), hogy az államéletét céljai és ezek megvalósításának eszközei együttesen teszik, államcélok és ezek megvalósítására szolgáló eszközök egymástól el nem választhatók.

Holtzendorff (*Die Principien der Politik* 10. l.) pedig utalással arra, hogy ugyanazon államcél elérésére számtalan eszköz állhat rendelkezésre, úgy fogja fel a politikát, mint az államcéloknak a mindenkor adott viszonyok alapján való megvalósítása tudományát, vagyis szerinte a politika a jogi cél kizárásával az államcélok elérésére tényleg rendelkezésre álló eszközök helyes alkalmazásának és azok hatásainak tudománya. Szerinte a joghoz tartozik az állami élet állandó, alkalmazásában egyforma célszerűségeinek, vagy szükségégeinek összesége, míg ellenben a politikához a változó célszerűségek sorozata tartozik.

Bluntschli szerint (*Politik als Wissenschaft, Deutsches Staatswörterbuch*) a politika az államélet tudománya, melylyel szemben áll a politika mint az államélet művészete, gyakorlata; az államjog az államot nyugvó állapotában tünteti elő, a politika változó irányjaiban, tehát az államot mozgásában, fejlődésében, munkájában és szükségeiben mutatja. De midőn azt mondja, hogy a politika az államgyakorlat (*Staatspraxis*), az államirányzásának, vezetésének tudománya, felfogását homályossá teszi.

Az újabb német tudomány s a nyomán haladó vizsgálódás a politikát vagy merőben az államcélok és eszközök tanának, illetve az államművészet elméletének tekintí, vagy épen lehetetlennek látja a politikának, mint tudománynak helyetfoglalását.

Igy *Gareis* (*Allgemeines Staatsrecht* 17. l.) szerint a politika az államcélok tana (az állam teleológiája) és az ezek elérésére szolgáló legjobb eszközöket fejtegeti (*Praktik des Staates*).

Treitschke (*Politik* 1. l.) azt mondja, minden politika művészet, a történeti tények világában mozog, átalakul és új képződésekkel idéz elő az alatt is, míg róla beszélünk. Ezért minden elmélet hiányos kell, hogy maradjon. A régiek felfogása szerint a politika egyáltalán az államról szóló tanok foglalata volt; a mit így egybefoglalva tárgyal, az különböző szempontok szerint a közgazdaságtan és az államjog körébe tartozik. A politika feladatát abban látja, hogy az államok valóságos életének vizsgálásából az állami alapfogalmakat kifejtse, aztán történetileg kell vizsgálnia, mit akartak a nemzetek elérni, mit és miért értek el, ez által sikerülni fog bizonyos törvényeket megtalálni, bizonyos alapelveket felállítani. A politika nála tulajdonképpen alkalmazott történet.

Gumpłowicz (*Allgemeines Staatsrecht* 455. l.) a politikát mint tudományt egyáltalán nem tudja elképzelni, szerinte az csakis a gyakorlati államélet okossági, célszerűségi irányelveinek foglalata és mint ilyen nem érdemli a tudomány nevet. Tudomány csak az államtan, illetve (általános) államjog, mely tények, állapotok kutatása az államra nézve, míg a politika az eljárás, cselekvés szabályait állapítja meg, tanácsok rendszere, majd a kormányzókhoz, majd a kormányzottakhoz. Ezért tudomány csak az első, míg az utóbbi olyan okossági tanféle. A mint nem törődik az anatómus vagy a fiziológus a therapiával, a betegségek gyógyításával, ép úgy a politika is, ámbár érinti az államtudományt, attól mégis egészen idegen terület. — Kétségtelen, hogy ha a politika alatt csak az állami eszélyesség, az adott esetbeni célszerűség szabályainak foglalataát értjük, az nem foglal helyet a tudományok sorában.

Legújabbán *Schäffle* (*Ueber den wissenschaftlichen Begriff der Politik*, a „*Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*“ 1897. évi 4. füzetében) a politika feladatát abban látja, hogy az állami fejlődés tudománya legyen, ne a létezőt vizsgálja az államban és azt, hogy miként jött az létre, hanem a még csak létrehozandónak, a művészileg alakítandónak, az át- és továbbalakítás feladatainak vizsgálatára kell terjednie, akár a politikai feladatok és az általános művészeti szabályok összességét öleli fel, akár egyes kérdésekkel foglalkozik, mely utóbbi szerinte a tudományos politikának vagy államművészet-tannak hálásabb feladata. A politikai diszciplinákat vagyis államművészet-tanokat ennek daczára a tisztán elméleti államtan mellett is szükségeseknek látja és viszonyukat az államtanhoz olyannak tekinti,

a minőben állanak a szoros értelemben vett technikus szakok — műépítéset, gépépítést, az egész vegyi, mechanikai és elektromossági technológia — mint a természettudományok emberileg gyakorlati értékesítésének tanai, az elméleti természet-tudományokhoz.

És hogy hazai tudományos kutatásainak eredményére is rámutassanak, *Kautz*-nál (*A politikai tudomány kézi könyve*, 1877. 20. l.) a Mohl-féle német álláspont befolyása folytán a politika azon ága az államtudományoknak, mely az államélet feladatai és az ezek megoldására vezető módok, eszközök és intézmények kiderítésével gyakorlati szempontból foglalkozik, illetőleg a köz-célokra irányuló államcselekvőség szabályelveit állapítja meg.

Mig *Kuncz* szerint (*A nemzetállam tankönyve* 6. l.) a politika az államnak fejlődési törvényeit ismerteti, azt, hogy mikép eszközölhető az állam egészséges fejlődése és mint lehet az államnak úgy konkrét, mint ideális célját valósítani.

A tudomány a vizsgálata alá vont tárgyra vonatkozó igazságoknak, a kutatott jelenségek felett uralkodó törvénynek felderítésére törekszik, csak a mig az általánost, állandót kutatja, felelhet meg feladatának, az esetlegességeket, mulékony jelenségeket szintén tudomásul veheti, de egyedül ezek megfejtésére igyekezve, az igazságot fel nem deritheti.

Igy az állam tudománya is, a politika, az állami élet-jelenségek összegének megértésére törekszik az azokba való behatolás folytán és az ezen jelenségekben nyilvánuló törvénynek felismerésére, lévén a törvény a tudományos kutatásban ép azon szükségszerűség, melylyel a jelenségek összefüggenek, egymást követik.

A politika nem törekedhetik arra, hogy adott időre, sajátos körülményekre, konkrét esetekre állapítsa meg a cselekvés, eljárás eszélyességi szabályait, mert e konkrét esetek a lehető legkülönbélebb változatokat mutathatják, melyekre a tudomány, mint az állandó szükségképiségek felderítésével foglalkozó, utmutatással nem szolgálhat. A politikának tehát mint tudománynak az állandó törvényeket kell megállapítani az államra, annak állandó és változó jelenségeire, szóval a nemzet egész életére.

Ha a politikát csak mint az állami eszélyesség tudományát fogjuk fel, mint célszerűségi szabályok foglalátát, természetes, hogy miután az államok nem egyformák, a politika által megállapított ezen eszélyességi szabályok sem lehetnek feltétlen, csak viszonylagos értékűek és érvényűek, azok mindenkor

csak az illető állam különleges viszonyainak mérvadása szerint, azok figyelembevételével alkalmazhatók.

És valóban azok, kik a politikai tudományt így fogják fel, hangsúlyozzák is, hogy annak mindenkor az állam tényleges viszonyaihoz kell alkalmazkodni, hogy a politikának egyetlen rendszere, tekintet nélkül az államok nemére, ki nem elégitő s ha a politika az államra, annak létre és működésére vonatkozólag oly tanokat akar kifejteni, melyek nemcsak egy meghatározott állam viszonyainak vizsgálatából vonattak le, azokon túl terjednek, csak annyiban tarthat igényt az igazságra, amennyiben bizonyos állami viszonyok, tények általánosak. Egy politikai tétel a hasonló kulturai fokon álló államokra általában csak akkor alkalmazható, ha az összes lényeges ténybeli feltételezések mindenütt teljesen fenforognak. Ezért a politikai vizsgálódás eredménye inkább negatív, amennyiben egy bizonyos államra kifejtett tanoknak más államra való alkalmazhatósága, általánosítása nem foglalhat helyet.

Holtzendorff (J. m. 30 l.) idézve Mohl-nak (az Államtudományok történetében kifejtett) ama véleményét, hogy a politikai irodalomnak legfőbb célja lenne, az összes eddig létezett államfajokat egy összefüggő, nagy rendszerbe foglalni, egyenesen lehetetlennek mondja a történetileg létezett és a jelenben fennálló államfajokra nézve a politika kifejtését, mert ha egy ily mű valaha létrejönne, csak két tulajdonsága lehetne, melyek azonban a gyakorlati politikára egyaránt hasznavehetetlenné tennék azt, t. i. vagy az egyes államok szerinti különszerűségek áttekinthetlen foglalata lenne az, vagy a legnagyobb fokú absztrakció eredménye a valóságos életviszonyoktól.

A politika, mint tudomány, a nemzeti lét és fejlődés törvényeinek megállapítása. Nem egy bizonyos fejlettségű, valamely államra, hanem a nemzeti élet összes alakzataira. A politika, mint tudomány Janet-ként (i. m. I. köt. 3. l.) nem ezzel vagy azzal az állammal foglalkozik, hanem az állammal általában, tekintve természetét, törvényeit és főbb alakulatait, vizsgálva az állam alapelvét, megállapítva létének örök feltételeit, fejlődésének törvényeit. Nem az egyes esetbeni praktikus eljárás, a meghatározott viszonyok közti irányításra vonatkozó szabályok összesége, mert az állandó kapcsolatokat a jelenségekben, az alapokokat s nem ezeknek bizonyos különös körülmények behatása folytáni módosulásait tartja szem előtt. Tanácsokkal szolgálni az államot gyakorlatilag alakítók számára ép oly

kevessé tartozik feladatához, mint a politikai jóslásokra való hivatottságot nem követeli magának.

Mint alakító művészet a politika az államélet gyakorlati irányítása, folyásának praktikus megállapítása, a mi nem az államtudósnak, hanem az államférfiúnak feladata.

E kettő egymástól lényegesen eltérő természetű; különböző tevékenységet, szellemi működést foglal magában, különböző feltételei vannak ezért helyes üzésének is. A politikai tudomány a jelenségekbe való filozófiai belemélyedést, kutató, elemző, elvonó és megállapító erőt kíván; — a politikai művészetben nem a filozófiai elmélyedés, elemző, kifejtő erő kívánatik, hanem a konkrét viszonyok és az ezek közti helyes cselekvési mód felismerése, a feltalálási képesség és a felismertnek következetesen, szilárd akarattal végrehajtása, a mint már Aristoteles az államférfitől azt kívánja, hogy a „meglevő ismerője és annak, a minek lenni kell, valószínűje“ legyen.

Mily különböző természetű foglalkozás, mily különböző tulajdonokat kíván művelőiben a politika, mint tudományos vizsgálódás, és a politika, mint az államot alakító művészet, eléggé mutatja az, mily ritkán látjuk ezen különböző tulajdonokat egy személyben egyesülni.

Helyes úton jár *Funck-Brentano* (*La politique* 47. l.), midőn mondja, hogy a politika tudománya csak igen távoli vonatkozásban áll mindazokkal a doktrínákkal, melyek a jó államkormányzás rendszabályait igyekeznek adni. E részben a természettanhoz és a vegytanhoz hasonlítja. A politika, mint tudomány, egyszerűen az államok létének s létezési alakjainak feltételét tanulmányozza, miként a természettan és vegytan a természet erőinek, formáinak tanulmányozásával foglalkozik és a politikai tudomány ugyanaz az államférfira, a politikusra, a mi a természettan és vegytan az iparosnak, gyárosnak és vállalkozónak. Tetszésük szerint merithetnek ezek a tudomány tanításaiból, de a tudomány nem törődik azzal, vajjon merite-e. A tudomány megelégszik a tények megállapításával, törvényeik kifejtésével. Mihelyt a tudomány embere kilép a tudomány köréből, mely célját önmagában, az ember kutatási vágyának kielégítésében bírja, mesterré, művészszo lesz. Így a politika megelégszik azzal, hogy megállapítja a tényeket, azok következményeit és formulázza ezek törvényeit. — (Ezért legfeljebb érdekes kísérletek, de a tudományra kevés jelentőségűek az oly vizsgálatok, melyek egyes kiváló államférfiak politikai mű-

kódását az államtudomány elveivel igyekeznek összevetni, illetve ezen kiváló politikusok tényeiben nyilatkozó politikai felfogásból államelméletüket felépíteni, mint ezt *Rosin* művében látjuk: Grundzüge der Allgemeinen Staatslehre nach den politischen Reden und Schriftstücken des Fürsten Bismarck. — Ámbár másrésről elismerendő, hogy az államférfi hatása is sokkal nagyobb lesz nemzetére, ha nemcsak a muló jelenségek befolyása, egyoldalú szempontok uralma alatt áll, hanem az emberi élet összes tényezőinek mérlegelésével, egyetemes szempontoknak hódolva igyekszik megszabni a nemzeti élet irányát.)

Hogy pedig a politika, ámbár a nemzeti élet alapirányait meghatározhatja, pozitív jóslásokba az államélet alakulását illetőleg kevésbé bocsátkozhatik, következik abból, hogy az embernek, tehát önrendelkező, önmeghatározó képességű lénynek életével foglalkozik, a személyiség ereje pedig mindenkor megbeesülhetlen értékű tényező a számításban; de ezen felül az emberi élet folyton fejlődő iránya, a társas létet befolyásolólag folyton újat meg újat előhozni bíró képessége se enged feltétlen érvényű következtetésekre. (Montesquien megjósolta az amerikai angol gyarmatok függetlenítését — Notes sur l'Angleterre —; de viszont a politikai jóslások megbízhatlanságát mutatja, hogy Tocqueville lehetetlennek hitte az északamerikai unió fenmaradását, ha negyven államnál nagyobbra nő; Madison kizártnak jelenté ki, hogy egy amerikai elnök valaha hatalmával pártcélokra visszaélhessen; Filangieri Anglia romlásának bekövetkeztét látta abban, hogy megengedte alattvalói kívándorlását stb.)

A politika az állami lét és fejlődésre vonatkozó igazságok, törvények felderítésével foglalkozik; egészben mivoltát, jellegét, kutatásainak irányát, körét csak úgy érthetjük meg tehát, ha a vizsgálata alá tartozó tárgyat: az államot, állami viszonyt s az ember ebbe foglalt életének különböző irányait, az ember eszméjének a nemzeti, állami élet által való minden oldalú befolyásoltatását vesszük elemzés alá.

Az állam az ember eszméjének a maga teljességében megvalósítása, úgy véges, mint végtelen oldalának. Nem pusztán a szellemvilág, de nem is egyedül az ember külső életvilágában mozog, mert az ember összes, tehát fensőbb céljainak is a véges létben lehetséges elérésére törekszik.

Az állam tudománya, a politika az állam egész életét, minden oldalról kell, hogy felölelje, tehát mindazon tényezőket,

mindazon erők nyilvánulását, egymásra hatását kell vizsgálnia, melyek áthatják az ember állami életét.

Az ember életének a vallás, erkölcs képezi első tényezőjét. Az állam az emberi eszmének nemzetenkint változó felfogása, valósítása a maga teljességében; azért nem lehet közömbös az ember vallási, erkölcsi viselkedése iránt sem, sőt inkább ezt saját eszméjéhez iparkodik idomítani. Nem hozza elő a vallást, de egész magatartásában, intézményeiben az államot magát is mindig valamely vallási, erkölcsi alaphézag vezérli annál fogva, mert az állam számtalan rendelkezése, intézménye által polgárainak vallási érzését érintheti s célja éppen oda irányul, hogy az ember véges és végtelen iránya közül mindegyik csak annyiban jusson érvényre, amennyire azt az emberi lényeknek sajátos felfogása szerint megengedhetőnek tartja.

Véges élete szükségleteinek kielégítésére törekszik az ember, midőn javakat hoz elő, tart fenn és növel, gazdasági értékek szerzésére iparkodik, gazdasági tevékenységet folytat.

Amennyiben pedig az ember akaraturalmának vallás-erkölcsi vagy bölcséleti tekintetek mérvadása szerint, de egyszersmind a célszerűség, hasznosság szempontjából korlátok vonatnak, cselekvényei mindezen szempontokból külsőleg szabályoztatnak, a jog áll elő.

Vallás, erkölcs, jog és gazdaság, mint egyes erők, hatják át tehát az ember állami életét. Az állam élete, éppen mert az embernek egyetemes szempontból valósítója, ez elemek együttes érvényesülését mutatja. Vagyis életét nem meríti ki egyedül a vallás, mert intézményeinek egyenesen, legközvetlenebbül a véges lét szükségletei képezik okát, sem egyedül a jog, sem a gazdasági tekintetek.

Az állam az emberi élet különböző irányai közt az összhangot kívánja biztosítani, nem engedvén egyiket se egyoldalúságra jutni, az ember összes létfeltételeit összhangzóan irányítani. Ez összhangot külsőleg a cselekmények külső szabályozásával, külső rendezéssel eszközli, a jog által, mely maga is erkölcsi, gazdasági és célszerűségi alapokon nyugszik.

A véges létben valóulásra törekvő emberi eszme mindenkép ezen irányzás körébe esik, mely a nemzeti élet összes oldalait minden irányú szükséglete szempontjából egybekapcsolja, mert vallás, erkölcs, gazdaság magukban az emberit szétdaraboltan adják, az emberinek csak egy-egy oldalát iparkodnak valósítani. Az állam ez irányzó összhangot létrehozó tevékenysége által

kényszeríti az emberinek mindegyik külön oldalát, hogy a másikra tekintettel legyen, a vallásit, erkölcsit, gazdaságát kölcsönhatásra készteti, mert az ember véges létét és fensőbb rendeltetését ennek határai közt egyaránt szem előtt tartja.

Vallási, erkölcsi, gazdasági és czélszerűségi tekintetek együttesen, egymást módosítólag befolyásolva találhatók fel az állam minden eselekvésében, intézményében; az állam erkölcsi, jogi, czélszerűségi jellegének következményei egyaránt előállnak az államélet minden jelenségében, vagyis a mint *Conchá*-nk mondja (*Politika* 5. l.) „az állami viszonyokban, abban, a mit politikainak nevezünk, a hitbeli és erkölcsi, a történelmi alapok, a jogi határok, a gazdasági és eszélyességi létfeltételek egymást áthatva vannak meg s az állam tudománya, a politika, csak akkor derítheti föl az államot léte és fejlődése szükségképeni alakzataiban, ha azt *mindezen oldaláról egyszerre* teszi vizsgálódásai tárgyává s benne *mindezen erők* hatását keresi“, mert „jog, erkölcs, gazdasági, értelmi és vallási műveltség — az ember eszméjének alkatelemei, melyek *összefüggésükben* képezik a teljes embert, a legfőbb czélt, mely az emberi világban mevalósul“ (i. m. 199. l.).

Az emberi életnek egyes irányai, oldalai szerint való szét-darabolása, annak figyelmen kívül hagyása, hogy az állami viszonyokban fentiek szerint ható erők együttesen vétessenek tekintetbe, továbbá az állam lényegének változó életjelenségeitől való elválasztására törekvés vezettek az állam tudományának *Mohl*-féle rendszerére, mely szerint annak állni kell általános államtanból, mely az állam természetének általános tárgyalását adja, az állam keletkezését, fogalmát, célját, az államhatalom és az állampolgárok viszonyát, az államok változásait vizsgálja; továbbá általános böleseleti államjogból, mely az állam alap-intézményeit, az államatagok jogait és kötelmeit fejti ki, amennyiben e tanok az egyes állam belső életére vonatkoznak, másrészt az állam lényegéből egyáltalán s egyes fajai természetéből levezethetők; állami erkölestanból, mely az erkölestörvény követelményeit az államra nézve állapítja meg; s végül az állami eszélyességről, az állameszközökről szóló tanból: a politikából.

Amennyiben az állam kizárólag mint jogi alakulat fogatik fel s a czélszerűségi szempont külön vizsgáltatik, az állami erkölestan önként kínálkozik önálló feldolgozásra.

Külön állami erkölestan azonban feleslegessé válik, mihelyest elismérjük, hogy az erkölcsi elveknek az államéletben is uralkodni kell, hogy az erkölcs tanításai a mint az emberi viszonyok

mindegyikében, az emberinek minden fokozaton való megvalósulásában, tehát az emberit a közület erejével, hatalmával sajátosan valósító nemzet életében is irányadó figyelembevételt igényelnek.

Amennyiben pedig az állam életét pusztán a jogi oldalról tesszük vizsgálódásunk tárgyává, az általános államjog tudománya áll előttünk, mely ámbár a politikai tudomány részét foglalja magában, még sem teljesen azonos azzal s mindazon feladatoknak, melyeket a politika maga elé tűz, nem képes megfelelni. Nem képes pedig épen annál fogva, hogy az államot csak jogi oldaláról kutatja, egyébiránt azonban mozgató erőit figyelmen kívül hagyja.

Az általános államjog csak az állami létre vonatkozólag egybevető, összehasonlító államjogi vizsgálódások alapján levont általánosításokat, az állami alapfogalmaknak a fennálló pozitív államjogok kutatásának leszűrődéseként jelenkező tisztázását foglalhatja magában, oly általános meghatározásokat, melyek minden államra egyformán illenek.

Minden államban megvan ugyanis a szuverén hatalomnak, fő működési irányainak bizonyos szervezete, a cselekvő állam tevékenységének bizonyos rendszere, mindaz tehát, a mi a pozitív államjog és közigazgatási jog szabályozó körébe vonatik, azon jogi megállapítások, az államhatalom főirányai egymáshoz és az államtágokhoz való viszonyának jogi elhatárolásai, amennyiben ezek minden államban szükségképen előttünk állnak, általános jogi elvek megállapítására csakugyan alkalmasak.

Az állami viszonyokban azonban nemcsak jogi elem áll előttünk a fentiek szerint. A jog mindig akaratok, uralmi körök elhatárolása; az államra vonatkozólag az állam és tagjai, vagy az állam egyes szervei közt fennálló viszonyok szabályozása, azoknak a formáknak szilárd megállapítása, melyek közt az állam a maga életét, hatalmát kifejti, vagyis ama tényleges viszonyoknak, melyek közt az állam létezik, működik, legfelsőbb erővel, tekintélyvel való rendezése.

A jog az állam teremtménye, de életének csak egyik, külső oldala. Mint Savigny mondja (*Geschichte des römischen Rechts im Mittelalter I.*) a jog is a köz életének egy darabja, ennek minden egyéb részével sokszorosan össze van növe és annak elmúlásával szintén végének kell lenni.

A fejlődés magasabb szempontjától tekintve, jog és jogrend csak eszközök, melyekkel az állam feladatát a mindig magasabbá váló kultúra szolgálatában teljesíteni kívánja. A jog

maga is bölcseلمي, ethikai, gazdasági forrásokból táplálkozik, de mert, mint Concha mondja (i. m. 8. l.) csak „rendező és nem teremtő elv“ ennél fogva „ha az államot pusztán a jog szabályozó, rendező erejének segítségével törekszünk megérteni, a ható erők gazdasági, lélektani, erkölcsi, természeti okait nem fogjuk megtalálni, vagy pedig a jog rendező elvének köréből az alkotó erők körébe fogunk átesapni“ (i. m. 9. l.).

A német államtani írók részéről felkapott ezen általános államjog nem lehet alkalmas arra, hogy az állam egész életét megértesse velünk, mert a jogi szabványok általánosításából a nemzeti élet, fejlődés törvényeit magában meg nem ismertethetjük. Az általános államjogi írók maguk kénytelenek ezt belátni akkor, midőn kilépve tárgyuk tulajdonképeni köréből az általános jogelvek ismertetésén túl az intézmények célszerűségi kérdéseivel, az államélet különböző rendjének bírálatával foglalkoznak.

Mily kevésbé felelhet meg az államról szóló igazságok kifejtése követelményének, mutatják épen a német államtudományi kutatók, kik az államot tisztán jogi fogalmak segítségével akarják megmagyarázni. Nem egy lényeges tévedésük (így az államhatalmak tanában) egyenesen erre vezethető vissza, a mit csak növel még a pozitív német államjog általi nagy befolyásoltatásuk.

Ha az államban pusztán a jog rendező elvének uralmát vizsgáljuk és nem vesszük egyúttal figyelembe az állami viszonyokban jelenkező egyéb, vallási, erkölcsi, célszerűségi, gazdasági erők hatását, az állam rideg mechanizmussá válik, melynek életét, működését képtelenek vagyunk megfejteni.

Különösen az erkölcsi erő, mely az állami viszonyokban érvényesül, nemcsak azt jelenti, hogy az állam minden intézményében, midőn valamely rendszabályt hoz, egyúttal az erkölcsi szempont tekintetbevételével jár el. Ezen felül is nagy tere van az államban az erkölcsi, ethikus erő érvényesülésének, mely külső hatalommal nem bír, formailag körül nem írható, hanem úgy azokban a fő állami szervekben, melyek összműködése az állam egész életét irányozza, mint ezen felül minden egyes államtagnak az egészre, az összeségre irányuló cselekvésében, magatartásában is csak az illetőknek a joginál magasabb rendű köteletségérzetétől, annak tudatától, hogy a köz javát kell biztosítaniok, van feltételezve.

A jog az államban az emberi megvalósíthatásának eszköze, a nélkül azonban, hogy pusztán a jog által eszménye megvalósításának magaslatára fel tudna emelkedni, mert egyeseknek egymás közötti, még inkább egyeseknek az államra irányuló viszonylataiba csak az erkölcs irányzó elve képes magasabb elemet belevinni.

Felcsendes az erkölcsi hatását, működési terét az államban bővebben kifejtünk.

Elég utalni a közethikának a közület egészét szem előtt tartó érvényesülésére az állami főszervek mindegyikének ténykedésében, fejedelem, parlament, végrehajtó hatalomnak ez elv érvényesülése által létrehozott összhangjára, mint legfeltűnőbbre.

De emlitsük meg különösen az egyes állampolgárnak az egész közületre kiható tényeként a szavazatjog gyakorlását, melyet a rendező jog külső feltételei megléte mellett érvényesnek tekint, bár azzal az egyes csak egyéni érdekét igyekezett előmozdítani; továbbá a képviselői tag teljes függetlenségét, melynél fogva szavazata érvényes, bármennyire helyezkedjék ellentétbe a közjó követelményével, vagy választóinak a közjó határain belül megmaradó vélemény-irányával, vagy éppen választóinak adott ígéreteivel; emlitsük meg a parlament költség megszavazási, újoncmegajánlási, a fejedelem parlamentfelosztatási és szentesítési jogát, a parlamenti többség és kisebbségek viszonyát, melyben egyaránt a közethika irányelve érvényesül, vagyis annak felismerése, hogy a résznek nem magát, külön létét, hanem éppen csak részi mivoltát, azt, hogy az egésznek eleme, kell irányadóul tekintetbe venni. Maga a parlamentarizmus érthetlen alkotásnak tűnik előttünk, ha pusztán jogi fogalmakkal igyekszünk világosságot deríteni az állam életébe.

Mindez eléggé mutatja, hogy az állam életére nem elég, hogy emberi akaratok körülhatárolt működésének viszonya legyen, az akaratok belső minemősége is kérdésbe jön vagyis a mérő jogi kapcsolatnál magasabb erők hatalma alatt áll. Amennyiben benne csak a mérő külső korlátok, elhatárolások érvényesülnek, üres, lélek nélküli mechanizmussá válik s bizonyára a nemzeti élet magas fokát jelzi, ha a nemzet a közület egészéből kiinduló, külső hatalommal nem érvényesíthető etikus irányelveket is elismeri és alkalmazni tudja magára a rideg, külső jogi szabványok uralma mellett. Sőt a mi az állami élet főorgánait illeti, elmondhatjuk, hogy minél magasabb fokra emelkedik az állam, annál inkább látjuk benne megvalósítva

azt, hogy élete utolsó sorban nem egyedül a jogi szabványok mérvadása szerint, hanem az ethikus elvek elismerésével alakul.

Vagyis miután a fentiek szerint az állam minden viszonyában a vallási, erkölcsi, bölcseلمي, jogi, gazdasági és az alkalmazhatósági, célszerűségi tekintetek egymásra hatva, egymást befolyásolva vannak meg, miután az állam midőn életét kifejti, rendszabályokat hoz, intézményeket létesít sem egyedül vallási, erkölcsi, bölcseلمي tekintetektől nem engedi magát vezéreltetni, sem egyedül a jogiaktól, gazdaságiaktól vagy épen a célszerűségiektől, hanem mindezen erőket a közös irányzás szempontjából foglalja egybe s mindezen erők hatását együttesen veszi számba, ennél fogva elmondhatjuk, hogy a politika az állami lét és fejlődés törvényeinek tudománya azon eredmények szerint, melyeket az emberi eszme minden oldalú érvényesülése előteremt, a mint *Concha* (i. m. 8. l.) kifejti, „azon módosulások törvényeinek tana, melyeket az emberi élet különböző, vallási, bölcseلمي, erkölcsi, jogi, gazdasági, végességi tényezőinek egymásra hatása szül.“

A német államtudományi írók, mint fentebb említők, kizárólag jogi fogalmakkal igyekeznek az államot elemezni, azért kifejténiök sikerült ugyan a közigazgatást, de a hol mindezen erők összehatása leginkább érvényesül; kielégítő állam-, alkotmánytant mindeddig nem voltak képesek létrehozni, bár egyikük-másikuk látja, hogy az állami viszonyokban nemcsak jogi erők hatnak.

Igy Gerber (*Allgemeines Staatsrecht* 133. l.) midőn a budget-jogra nézve mondja, az állami főszervek viszonyát az jellemzi, hogy különben kétségtelenül fennálló jogokat csak erkölcsi önmuralom mellett gyakorolhatnak. A mint a házassági viszonyban az egyik fél a házasság erkölcsi alapjaival a legnyersebb ellentétbe helyezkedhet a nélkül, hogy cselekményeire ki lehetne mutatni, hogy azok a joggal ellentétben állanak, hasonlóképen kormány és parlament jogaik féktelen gyakorlása által ellenkezésbe jöhetnek az egész, az állam érdekének követelményeivel, dacára, hogy csak jogukat gyakorolják. Tévedés azt hinni, hogy a magatartást magában a jogszerűség igazolhatná.

Az újabb francia államtudományi irodalom az állami viszonyokban ható mindezen erők együttes figyelembevételét inkább kezdi mutatni s így remélhető, hogy a fentkifejtett értelemben vett politikai tudomány náluk is meg fog alakulni.

NÉVMUTATÓ.

Ahrens 55.

Apponyi A. 123.

Aquinói Szt.-Tamás 24., 92.

Aristoteles 4., 16., 92., 188.

Barante 16.

Barrère 25.

Bentham 29., 52.

Blackstone 23.

Bluntschli 52., 55., 64., 172., 190.

Bucher 21.

Campe 154.

Clermont-Tonnerre 16.

Coke 23.

Comte Ch. 5.

Concha 104., 130., 142., 197., 199., 201.

Considérant 16., 63.

Constant 31.

De Lolme 153.

Desewffy Aurél 26.

Eötvös 31., 64.

Fichte 115.

Filangieri 5.

Franklin 29.

Funck-Brentano 194.

Gambetta 30.

Gareis 95., 190.

Gerber 94., 154., 201.

Gneist 176.

Guizot 22., 64., 155.

Gumplowicz 191.

Hajnéczy 26.

Hänel 103., 183.

Hare 63.

Held 154.

Hobbes 5., 41., 92.

Holtzendorff 190., 193.

Hume 172.

Jellinek 4., 22., 41., 94., 156., 182.

Kant 5., 24.

Kautz 192.

Kerkápoly 19.

Kölesey 26.

Krause 55.

Kuncz Ignác 54., 192.

Laband 94., 96., 103., 137.

Lally-Tolendal 25.

Laveleye 30.

Lewis 189.

Locke 5., 41., 92., 155.

Mably 5.

Machiavelli 188.

Marschall 64.

Marsilio da Padova 24.

Martitz 153.

Meyer G. 95.

Mill 53., 63., 64., 189.

Mirabeau 50., 64.

Mohl 55., 64., 94., 154., 156., 190.

Montesquieu 5., 23., 30., 93., 131., 171.

Plato 92., 187.

Pufendorf 42.

Riecker 153.

Rittinghausen 16., 21., 64.

Robespierre 16.

Romer 172.

Rousseau 5., 13., 16., 18., 24., 26.,
42., 93., 156.

Royer-Collard 16., 30.

Russel 63.

Sarwey 183.

Schäffle 191.

Schulze 18.

Schvarcz Gy. 30.

Seydel 95., 104.

Sieyès 24., 25., 29.

Spencer 156

Stahl 172.

Stein 2.

Tocqueville 31.

Treitschke 191.

Ulbrich 95.

Zöpfel 153



TARTALOM.

I. RÉSZ.

A törvényhozó hatalom szervezete.

	Oldal
1. §. A törvényhozó hatalom	1
2. §. A törvényhozó szerv	5
3. §. A törvényhozás közvetlen alakja	7
4. §. A törvényhozás közvetlen alakjának méltatása	12
5. §. A törvényhozás képviseleti alakja	17
6. §. A képviselet szervezete	27
7. §. A törvényhozó szerv egybeállítása	31
8. §. Az alsóház egybeállítása	33
9. §. A felsőház egybeállítása	36
10. §. Az egyes állampolgár befolyása az állami akaratra	40
11. §. A szavazatjog jellege	42
12. §. A szavazatjog általános feltételei	44
13. §. Az aktív választói jog	47
14. §. A többes szavazat	52
15. §. Az érdekképviselet	54
16. §. A passzív választói jog	56
17. §. A választási mód	59
18. §. A választási eljárás és előzményei	64
19. §. A képviselőség jellege, napidíjak	67
20. §. A képviselői funkció tartama	73
21. §. A törvényhozó testület működési ideje	74

II. RÉSZ.

A törvényhozó hatalom hatásköre.

22. §. A törvényhozó szerv rendes hatásköre	80
23. §. A törvények	82
24. §. A költségvetés	96
25. §. A kiadások ellenőrzése	104
26. §. A végrehajtó hatalom ellenőrzése és ennek eszközei	106
27. §. A törvényhozó szerv egyéb feladatai	112
28. §. A törvényhozó szerv kiváltságai	118

	Oldal
29. §. A törvényhozó szervnek saját tagjaira vonatkozó kiváltságai ...	132
30. §. A törvényhozó szerv két ágának viszonya	138
31. §. A parlament belélete	144
32. §. Az állami akarat létrejötte a törvényhozó szerv két ágra válása esetében	158
33. §. A törvényhozó szerv jogvédelme	159

III. RÉSZ.

34. §. A pártok	161
------------------------	-----

IV. RÉSZ.

35. §. A törvényhozó hatalom viszonya a többi államhatalmakhoz	173
36. §. A törvényhozó hatalom viszonya a végrehajtó hatalomhoz	174
37. §. A törvényhozó hatalom viszonya a fejedelmi hatalomhoz	178

FÜGGELÉK.

A politika mint tudomány	187
---------------------------------	-----



SAJTÓHIBÁK:

1. lap felülről 16. sor *az állami hatalmak közt sorában* helyett *az állami hatalmak sorában*.
1. „ alulról 7. „ *szuverénakarat elhatározás* helyett *szuverén akarat-elhatározás*.
2. „ alulról 2. „ *szuverein* helyett *szuverén*.
10. „ felülről 15. „ *A referendum rendszer* helyett *A referendum rendszert*.
12. „ alulról 3. „ *benső értékükben* helyett *bensőleg*.
17. „ felülről 22. „ *Le démocratie* helyett *La démocratie*.
21. „ felülről 17. „ *felfogása* helyett *felfogására*.
23. „ felülről 11. „ *tizenhatodik* helyett *tizenhetedik*.
41. „ alulról 3. sor *Civre* helyett *Cive*.
50. „ alulról 1. „ *hiányát* helyett *hiányait*.
89. „ alulról 16. „ *bűnös a* helyett *a bűnös*.
96. „ alulról 5. „ *államtörvények* helyett *adótörvények*.
113. „ alulról 7. „ *óvhatja* helyett *adhatja*.
120. „ felülről 18. „ *tiszte* helyett *tisztre*.
165. „ alulról 11. „ *jelenkeznének* helyett *jelenkezne*.
-

